



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

공무원의 복종 의무
인식에 관한 연구
- 근거이론의 적용 -

A Study on Government Officers' Perception
on the Duty of Obedience

2019년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
박 민 정

국문초록

행정부는 공공서비스 제공하는 조직으로 구성원인 공무원들은 이러한 목표를 효율적으로 달성하기 위해 상관에 대한 복종의 의무를 부담한다. 동시에, 공무원들은 공익을 추구하는 봉사자로서 국민의 요구에 대응해야 하기에 이중적인 책무를 부담한다.

본 연구는 국정농단 사태로 촉발된 행정부 내 상하 구성원 간 신뢰의 위기로부터 시작되었다. 국정농단 사태는 선출직 공무원이 국민의 이익을 대표하지 않음으로써 공무원 개인이 부담하는 상관, 그리고 국민에 대한 복종 의무가 충돌하는 가장 적나라한 사건이었다. 실무 공무원은 계층제 조직의 가장 말단에 위치하는 동시에 가장 직접적인 공공서비스 제공자이기 때문이다.

본 연구는 국정농단 사태 이후 중앙부처 공무원들이 인식하는 복종 의무의 유형과, 이에 대한 다양한 반응을 탐색함으로써 공직사회 내부에서 상관의 지시가 작동하는 구조를 살펴보고자 했다. 연구 참여자는 8명의 문화체육관광부 실무자들로 구성되었으며, 국정감사 보고서 등 각종 문헌자료들도 활용되었다.

면접, 관찰, 기타 문헌자료를 바탕으로 진행한 개방코딩 결과 35개의 하위범주와 15개의 상위범주를 도출했으며, 이후 반복적인 축코딩과 선택코딩 결과 Strauss와 Corbin(1990)의 6개 패러다임 요소를 모두 발견할 수 있었다.

분석 결과 핵심범주는 ‘상관의 애매모호한 지시를 받은 공무원이 복종 여부에 따른 불이익에 대해 우려함’으로 나타났다. 인과적 조건인 ‘상관의 애매모호한 지시’는 외부의 압력, 시각의 차이, 불분명한 의도로 인해 발생하고, 중심현상인 ‘불이익에 대한 우려’로는 상관이나 동료와의 관계 악화, 인사 상의 불이익, 외부의 질책에 대한 걱정이 있었다. 작용-상호작용 전략인 ‘복종 여부에 대한

고민'은 혼자 해결하기, 다른 사람과 상담하기 등을 통해 이루어졌고, '결과'는 최적 전략의 선택으로 이어졌으며 구체적으로는 순응하기, 반대하기, 방어하기의 유형이 제시되었다. 핵심범주에 영향을 미치는 맥락적 속성으로는 실무자 책임론과 지시자 책임론으로 책임의 귀속이 불분명한 상황이 지목되었고, 중재적 조건은 사회의 이중성과 조직의 이중성으로 인한 실무자의 진퇴양난으로 드러났다.

주요어 : 공무원, 중앙부처, 복종 의무, 인식, 애매모호한 지시, 대응 전략, 근거이론

학 번 : 2014-23506

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 필요성	1
제 2 절 연구의 대상과 범위	3
제 2 장 이론적 배경	6
제 1 절 공무원의 복종의 의무	6
1. 관료의 책임성과의 관계	6
2. 정치적 중립성과의 관계	9
제 2 절 구성원의 불만 : EVLN 모형	11
1. Hirschman의 EVL 모형	11
2. EVLN 모형의 발전	12
제 3 절 관료의 책임성과 EVL의 만남	16
제 3 장 연구방법	19
제 1 절 근거이론적 접근의 필요성	19
1. 근거이론의 내용	19
2. 근거이론의 유용성	21
3. 패러다임 모형의 적용	23
제 2 절 연구문제의 발견과정	24
제 3 절 연구 참여자의 선정과 자료 수집 방법	26
제 4 장 분석결과	28
제 1 절 범주의 발견	28
1. 복종의 대상에 대한 인식	28
2. 범주의 발견	29

제 2 절 패러다임 분석	32
1. 인과적 조건: 상관의 애매모호한 지시	32
2. 중심현상: 불이익에 대한 우려	37
3. 작용-상호작용 전략: 복종 여부에 대한 고민	41
4. 결과: 최적 행동전략 선택	43
5. 맥락적 속성: 불분명한 책임 귀속	49
6. 중재적 조건: 진퇴양난	51
제 3 절 핵심범주	55
제 5 장 결론	59
제 1 절 연구 결과의 요약	59
제 2 절 연구의 의의와 한계	61
1. 연구의 의의	61
2. 연구의 한계	62
부록	64
참고문헌	68
Abstract	78

표 목 차

[표 1] Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형	7
[표 2] 엄석진(2009)의 책임성 유형별 주요 특성	8
[표 3] Ryu & Chang(2017)의 분석틀	17
[표 4] Ryu & Chang(2017)의 분석틀(소극적 관료)	17
[표 5] 연구 참여자 목록	26
[표 6] 발견된 범주와 패러다임 모형에의 적용	30
[표 7] 범주별 주요 진술	56

그 립 목 차

[그림 1] 문화체육관광부 조직 현황	4
[그림 2] Strauss & Corbin(1990)의 패러다임 모형	23
[그림 3] 도출된 패러다임	55

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성

2017년, 한국사회는 헌정 사상 최초의 대통령 탄핵이라는 충격적인 사건을 경험했다. ‘국정농단’으로 일컬어지는 일련의 사태가 행정부에 미친 영향은 상당히 막대했다. 직접적으로는 상관의 부당한 지시에 따른 공무원들이 ‘부역자’라는 오명과 각종 외부 감사로 인한 고통을 호소하고 있고, 간접적으로는 상관과 부하 직원 간, 더 넓게는 이를 지켜보는 동료 공무원들을 포함한 행정부 전방위로 조직 내부 구성원 간 신뢰의 위기가 도래했다는 지적이 많다.

국정농단 사태는 정권 교체 시기마다 겪는 ‘영혼 없는 공무원’에 대한 논의와 궤를 함께하면서도, 정권의 교체에 따라 정책의 ‘옳고 그름’이 달라지는 행정부 내 정책의 결정과 집행에 대한 국민적인 관심을 불러일으켰다. 이와 함께, 공무원 개개인들에게 상관의 지시에 대한 복종의 의무에 앞서 국민에 대한 책임의 의무를 다할 것을 보다 강하게 요청하는 계기가 되었다. 2019년 기획재정부를 퇴사한 신재민 사무관이 온라인 동영상 플랫폼인 유튜브(Youtube)에 자신의 얼굴과 실명을 공개하며 기획재정부 근무 당시 정책 결정과정을 공개한 사건 역시 동일한 맥락에서 이해될 수 있다.

조직을 막론하고 상관에 대한 부하 직원의 복종은 조직의 운영과 발전을 위해 필수적인 요소이며, 하나의 거대한 조직인 행정부 역시 부하 직원의 상관에 대한 복종을 중요한 미덕으로 여긴다. 때문에 공무원은 국민에게 공공서비스를 제공하는 국가기관의 일원으로 「대한민국헌법」상 국민에 대한 책임뿐 아니라, 효율적이고 효과적인 공공 서비스 공급을 담당하는 계층제 조직의 일원으로 「국가공무원법」상 상관에 대한 복종의 의무를 진다.

대한민국헌법

제7조 ① 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.
② 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

국가공무원법

제57조(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.

선출직 공무원이 국민의 이익을 대표하고, 행정부 계층제 내에서 위에서부터 아래로 공공서비스를 효과적이고 효율적으로 공급하도록 지시하는 정상적인 상황에서 두 가지 의무는 실질적으로 동일한 의무가 된다. 그러나 선출직 공무원이 사익을 대표하며, 이러한 이익을 행정부에 요구하는 경우, 행정부 계층 내 어디에서도 이러한 요구가 반박되지 않고 지시의 사슬을 따라 집행단계에 이르는 경우 마지막으로 실무를 담당하는 공무원 개인 단위에서 두 가지 의무가 충돌하게 된다. 국정농단 사태는 이러한 상황이 가장 적나라하고 가슴 아프게 드러난 사례이며, 이에 대한 헌법재판소의 대통령 탄핵 결정은 엄중한 경고를 전달한다.

국정농단 사태는 공무원 개개인에게는 추상적 논쟁거리였던 「대한민국헌법」상의 국민에 대한 책임 의무와 「국가공무원법」상 상관에 대한 복종의 의무의 충돌을, 현실 속에서 강력하게 맞닥뜨리는 계기가 되었다. 언론보도, 국정감사, 국정조사, 감사원 감사 등 사건의 경위와 원인을 규명하고 책임자를 규정하는 과정에서 공무원 조직 내에서도 직·간접적인 학습효과가 발생했을 것임을 짐작할 수 있다.

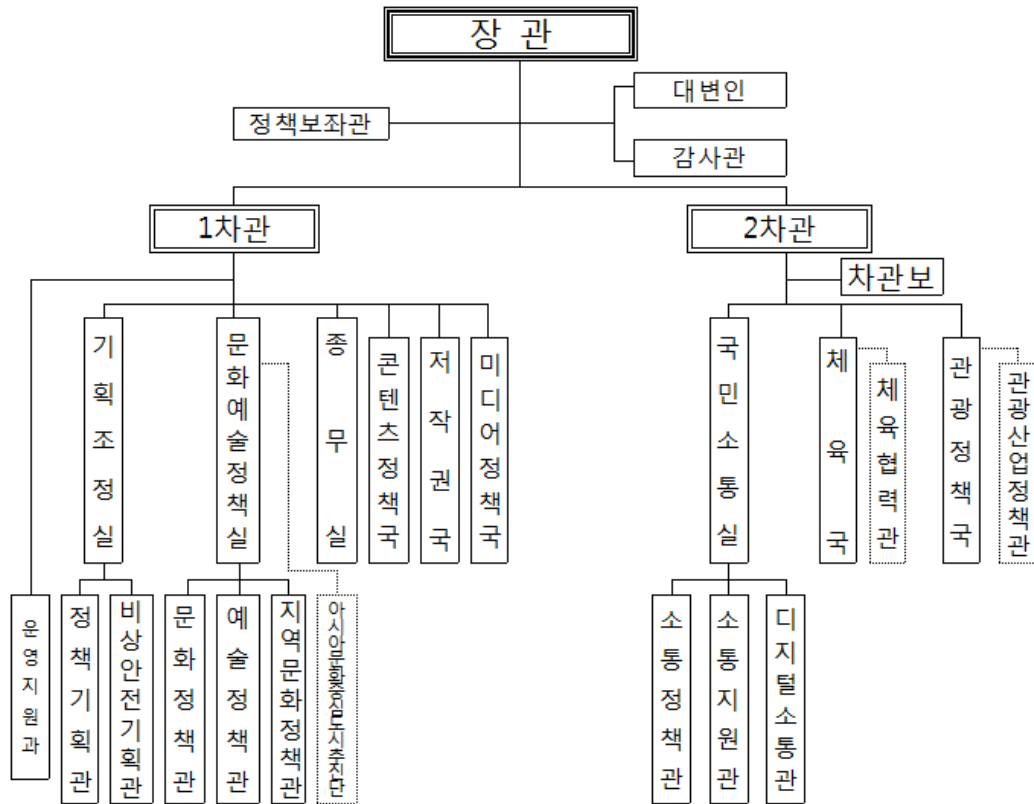
본 연구는 국정농단 사태 이후 중앙부처 공무원들이 인식하는 복종의 의무의 형태와, 이에 대한 다양한 반응을 탐색함으로써 공직사회 내부의 지시의 작동 구조를 살펴보고자 했다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구는 문화체육관광부의 공무원의 경험과 인식을 대상으로 한다. 문화체육관광부는 블랙리스트 등 국정농단 사건으로 인해 가장 큰 영향을 받은 「정부조직법」상 중앙행정기관이다.¹⁾ 2019년 5월을 기준으로 문화체육관광부는 2차관 1차관보 4실 5국 12관 658명, 18개 소속기관 2,185명 총 2,843명으로 구성되어 있으며, 문화예술의 진흥과 민족문화의 창달, 국민의 문화복지 구현, 문화산업과 관광산업의 육성, 국민체육의 진흥, 건전 종교활동 지원, 국정에 관한 홍보 지원에 대한 업무를 담당한다(문화체육관광부, 2019).

1) 2017년 7월 26일 개정 이후 2019년 5월까지 「정부조직법」 제26조상 행정각부는 다음과 같다. 1. 기획재정부 2. 교육부 3. 과학기술정보통신부(2017년 7월 26일 이전에는 미래창조과학부) 4. 외교부 5. 통일부 6. 법무부 7. 국방부 8. 행정안전부(2017년 7월 26일 이전에는 행정자치부) 9. 문화체육관광부 10. 농림축산식품부 11. 산업통상자원부 12. 보건복지부 13. 환경부 14. 고용노동부 15. 여성가족부 16. 국토교통부 17. 해양수산부 18. 중소벤처기업부(2017년 7월 26일에 신설)

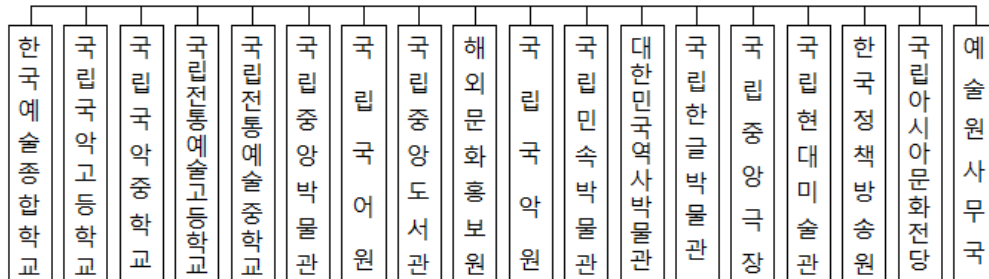
[본부]



* 아시아문화중심도시 추진단은 별도기구로 운영

[소속기관]

【소속기관】 *사행 산업융합감독위원회사무처(23명 미포함)



[그림 1] 문화체육관광부 조직 현황

연구 참여자는 문화체육관광부 공무원 중에서도 선출직 공무원의 정무적 지시를 마주할 가능성이 높은 본부, 그 중에서도 복종의 의무를 준수해야 하는 실무자인 사무관(5급)과 주무관(6~7급)을 중심으로 선정했다. 국정농단 사태가 실무자들이 복종의 의무에 대해 갖는 인식에 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 2016년 이전부터 근무했던 중장기 근무자와 2017년 이후 입무한 단기 근무자를 고루 참여시켰다.

연구의 시간적 범위는 면접을 시행한 2019년, 그중에서도 면접이 진행된 기간인 3월에서 5월까지 약 3개월간이다. 그러나, 면접 결과 도출되는 내용의 범위는 연구 참여자가 문화체육관광부에 입부한 이후부터 현재에 이르는 기간을 포함하기 때문에 실제적인 시간적 범위는 이보다 넓은 기간을 포함한다.

복종의 내용적 범위와 관련하여, 현실에서는 업무상의 지시 외에도 복무나 사적인 지시들도 존재할 수 있으나, 본 연구에서는 「대한민국헌법」상 규정된 국민에 대한 의무에 대한 인식과 「국가공무원법」상 규정된 상관에 대한 복종의 의무 등 복종 의무에 대한 인식을 살펴보기 위한 것인 바, 면접 시 질문과 응답의 범위 및 분석 내용은 업무에 대한 것으로 한정했다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 공무원의 복종의 의무

1. 관료의 책임성과의 관계

「국가공무원법」에서 규정하는 공무원의 상관에 대한 복종의 의무는 계층제라는 조직 형태에서 파생된다는 점에서, 관료의 책임성 논의와 연결된다.

민주정치의 핵심인 관료의 책임성은 다양한 관점에서 논의되어 왔다(Gormley & Balla, 2008; Bovens, 2005). 책임성의 개념에 대한 완전한 합의가 이루어진 것은 아니지만(엄석진, 2009; Dubnick, 2005; Thomas, 2003; Barberis: 1998), 그럼에도 불구하고 책임성이 ‘어떤 행위자가 다른 중요한 대상에게 권한의 이양과 관련된 자신의 행위를 설명하고 정당화하는 의무를 지는 사회적 관계(an obligation to explain and justify conduct)’라는 점은 널리 받아들여지고 있다(Ryu & Chang, 2017; 엄석진, 2009; Bovens, 2005; Thomas, 2003; Romzek & Dubnick, 1998).

관료의 책임성과 관련해서는 특히 Friedrich-Finer debate가 유명하다. 엽관제 하에서 관료가 선출직 공직자에게 바치는 과도한 충성으로 인한 부작용을 막기 위해 1883년 Pendleton Act가 제정되면서 관료에게 객관적이고 중립적인 입장에서 전문직업인으로서의 능력을 발휘할 것을 주문하는 실적제가 도입되었다. 관료의 내재적 책임을 강조하는 Friedrich(1940, 1946)는 관료가 자신의 전문지식이나 기술을 판단의 기준으로 삼고, 양심과 직업윤리에 따라야 한다고 주장하는 반면, Finer(1941)는 입법부 또는 사법부를 통해 확보되는 제도적이고 법률적인 외재적 책임을 강조했다. Mosher(1968) 역시 관료 개개인이 역량, 출

신, 가치 등에 영향을 받게 됨에도 불구하고 이들의 전문성에 대한 지나친 신뢰를 부여한 결과 일반 국민의 공익보다 지엽적이고 편협한 이익이 우선시되는 상황을 경계한 바 있다(김병섭&김정인, 2014).

관료에게 책임을 묻는 자가 상관인가, 국민인가에 대한 논쟁이 지속되는 가운데 Romzek & Dubnick(1987)은 관료에게 요구되는 책임성의 유형을 통제의 원천(외부/내부)와 통제의 수준(높고/낮음)을 기준으로 구분함으로써 이후의 책임성 논의에 활발히 인용되는 틀을 제안하게 된다. 이들의 책임성 유형을 표로 나타내면 다음과 같다.

		통제의 원천(Source of Agency Control)	
		내부(Internal)	외부(External)
통제의 정도 (Degree of Control over Agency Actions)	높음 (High)	계층적 책임성 (Bureaucratic accountability)	법적 책임성 (Legal accountability)
	낮음 (Low)	전문가적 책임성 (Professional accountability)	정치적 책임성 (Political accountability)

[표 1] Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형

계층적 책임성(bureaucratic accountability)은 내부적 책임성으로, 관료가 상급자의 감독, 명령이나 지시, 조직 내 표준 운영규칙 및 내부 규율을 지킬 책무를, 법적 책임성(legal accountability)은 법을 제정하는 입법가와 제정된 법이나 정책을 집행하는 관료들과의 관계 또는 계약을 통한 본인 대리인의 관계 속에서 나타나는 책무를 의미한다. 전문가적 책임성(professional accountability)은 관련 기술이나 전문지식을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 재량권과 자율성을 갖고 기술적이고 복잡한 정책 문제에 대한 해답을 제공하는 것을, 정치적 책임성(political accountability)은 기관 외부의 이해관계자들에 대한 반응을 의미한다(엄석진, 2009)

엄석진(2009)은 Romzek & Dubnick(1987)과 Romzek &

Ingraham(2000)의 논의를 종합하여 책임성 유형별 주요 특성을 각 유형별로 강조되는 가치와 행태적 기대, 유사 관계를 중심으로 재정리했다. 이러한 분류는 책임성 유형과 복종의 의무 간 관계를 이해하는 데 보다 편리한 기준을 제공한다.

책임성 유형	강조가치	행태적 기대	유사 관계
계층적 책임성	효율성	조직의 지침과 감독에 복종	상관과 부하
법적 책임성	합법성	외부로부터 위임에 순응	입법가와 집행자 본인과 대리인
전문가적 책임성	전문성	개인의 판단과 전문성을 존중	문외한과 전문가
정치적 책임성	반응성	외부의 주요 이해관계자에 대한 대응	선거권자와 대표자

[표 2] 엄석진(2009)의 책임성 유형별 주요 특성

「대한민국헌법」과 「국가공무원법」에서 규정하는 공무원의 복종(또는 책임)의 대상을 Romzek, Dubnick, Ingraham의 분류에 적용해본다면 우선 상관과 부하 간 관계에서 기대되는 「국가공무원법」상의 복종 의무는 효율성을 중시하는 계층적 책임성을 강조하는 입장에 대응된다고 볼 수 있다. 반면, 「대한민국헌법」상 규정된 국민에 대한 의무는 단 한 가지의 책임성과 부합한다고 보기 어렵다. 전문가적 책임성과 법적 책임성은 공무원에게 직접적인 실력 발휘를 요구하지만, 정치적 책임성과 계층적 책임성 역시 국회와 선출직 공무원들을 통해 간접적인 영향을 미치기 때문이다.²⁾ 즉, 관료의 책임성 종류와 영역의 관점에서 「대한민국헌

2) 실무를 담당하는 공무원 개인이 정책을 기획하고 실행하면서 자신의 전문성을 활용한다면 전문가적 책임성, 국민의 공익을 고려한다면 정치적 책임성을 지지만, 국민이 선출한 대통령과 대통령이 수장인 국무회의의 국무위원(각 부처의 장관)을 통해 상관의 지시를 이행함으로써 민의를 수행한다고 간주한다면 계층적 책임성을, 국민이 선출하여 구성된 입법부로부터의 통제가 민의라고 간주한

법」상 국민에 대한 책임은 「국가공무원법」상 상관에 대한 복종 의무를 포괄함으로써 보다 상위 규범으로 작용하게 된다.

2. 정치적 중립성과의 관계

공무원이 경험하는 복종과 책임성의 딜레마는 정치적 중립성에 대한 해석과 관련해서도 발생한다. 관료는 정치권과 사회로부터 상충 가능성이 있는 의무를 동시에 수행할 것을 요구받는데(Posner & Schmidt, 1994), 집권 정부의 정치철학과 정책 실현을 위해 최선을 다해야 하는 의무와 단순히 정권과 정무직 상관에 충성하는 것이 아니라 업무수행에 있어 전문가로서 독자적인 접근을 해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무도 그 중 하나이다(Christensen, 1991; Moe, 1985; Hecl, 1975; West, 2005; 박천오, 2011).

공무원의 정치적 중립성의 구체적인 의미 역시 행정학계의 끊임없는 논쟁 주제 중 하나이지만, 이를 공무원의 복종 의무와 연관지어 다룬 국내 연구들이 있다. 박천오(2011)는 공무원의 정치적 중립 의무가 충돌하는 원인으로 「국가공무원법」에 명문화된 ‘집권정부와 정무직 상관에 대한 복종의 의무’와, 「대한민국헌법」이 간접적으로 지지하는 ‘국민을 위한 전문가적 판단의 적용 의무’의 상충적인 입장을 지목한다. 우미형(2017) 역시 본 연구와 동일하게 2016년 국정농단 사태를 공무원의 복종 의무와 헌법상 국민 전체에 대한 봉사자로서 공익을 추구해야 하는 의무의 충돌로 인식한다. 이러한 딜레마 상황이 중요하게 다루어지는 이유는 집권 정당의 교체에 따라 정책 전반의 내용이 크게 달라지는 한국 사회에서, 공무원의 업무수행을 저해하고 정부 전반에 걸쳐 경쟁력을 약화시킬 수 있기 때문이다(Thompson, 1985; 박천오 2011).

정리하면, 「대한민국헌법」과 「국가공무원법」의 의무는 정치적 중

다면 법적 책임성도 지는 것이라고 볼 수 있다.

립의 다의적인 의미에 관한 논의와도 포개진다. 정치적 중립성을 정책 수행에 있어 공무원이 개인적인 판단 기준을 적용하지 않고, 행정부의 수반인 대통령을 배출한 집권 정당의 정강에 순종하는 것으로 해석한다면 「국가공무원법」상의 의무를, 집권 정당의 정강과 무관히 공무원 개인의 전문적이고 합리적인 판단을 고려한 업무수행을 지지하는 것으로 해석한다면 「대한민국헌법」상의 의무를 강조하게 되는 것이다.

다수의 학자들이 이러한 문제점을 해결하기 위한 실무자들의 용기 있는 결단을 촉구한다. Friedrich(1972)는 정무직 상관이 시민의 의지를 왜곡하는 경우, 공무원이 시민의 비공식적 대리인으로써 이를 바로잡기 위해 노력해야 한다고 주장했고, Romzek(1996) 역시 정치적 책임성을 통해 정무직 상관의 부당한 정책과 지시에 대한 관료의 시정 요구 책임을 제안한다. Svara(2009)는 관료를 공적 신뢰(public trust)의 수호자로 명명하면서, 권력에 대해 진실을 말하고(speaking truth to power), 행동을 보여야 할 의무가 있음을 강조한다. 그리고, 이러한 의무는 현대국가에서 증대되고 있는 정책과정에서 발휘되는 공무원의 영향력에 비례하여 증가한다(West, 2005). 박천오(2016) 역시 공무원이 상관의 명백한 비합리적 지시에 기계적으로 문제를 처리한다는 감사원의 지적 사례에 대해, 상관의 지시에 복종하는 전통 행정문화의 영향과 「국가공무원법」상 규정의 영향을 언급하면서도, 한국 공무원의 책임이 소극적인 법적·계층적 책임에서 적극적인 윤리적·개인적 책임으로 확장되어야 한다고 주장한다.

이상의 논의를 종합하면 복종의 의무의 문제상황이자 책임성의 갈등 상황, 정치적 중립 의무에 대한 이견은 국민이 대표로 선출한 대통령과 국회의원들이 국민의 이익을 대표하지 않은 결과, 공무원 개개인이 행정부 내 계층의 상층부에서 하층부로 전달되어 내려오는 지시와 명령이 민의에 어긋난다고 인식하는 비정상적인 상황에서 발생한다. 문제는 이러한 비정상적인 상황이 상당히 빈번하게, 그리고 강력하게 공무원들에게 다가온다는 것이다.

즉, 학자들이 끊임없이 개념적 논쟁 지속하고 현실의 공무원들에게 자각하고 행동할 것을 요청하는 이유는, 학문적으로는 ‘계층적 책임성’과 ‘전문가적·정치적 책임성’ 또는 ‘정치적 중립성의 상충된 의미’ 각각이 대등해보이지만, 현실에서는 ‘타당해보이나 멀리 있는 국민에 대한 의무’가 ‘다소 덜 타당해보이나 가까이 있는 상관 혹은 집권정당에 대한 의무’보다 강력한 힘을 발휘하지 못한다는 위기의식을 공유하기 때문이다.

제 2 절 구성원의 불만 : EVLN 모형

1. Hirschman의 EVL 모형

독일 출신의 경제학자 Albert Hirschman은 조직에 불만을 가진 구성원의 행위 유형으로 이탈(exit), 항의(voice), 충성(loyalty)을 제시한다(Hirschman, 1970). Hirschman은 완전경쟁시장의 가능성을 가정하는 전통적인 경제학의 관점에서는 이탈이 고객들이 소비자 주권을 강력하게 실현할 수 있는 간편하고 합리적인 행위이지만, 가족, 국가와 같이 해당 조직을 대체할 수 없는 기초적인 사회조직의 영역에서 이탈은 사실상 없는 선택지나 마찬가지로이며, 이 경우에는 항의가 유효한 대안으로 고려된다고 보았다.

Hirschman에 따르면 이탈은 구성원이 조직 내부보다 외부에서 더 큰 효용을 누릴 수 있다고 판단할 때 이루어진다. 그러나 이탈의 비가역성³⁾을 고려하거나, 이탈이 불가능한 상황에서는 항의와 충성을 선택할 가능

3) 이탈은 조직에게 변화할 선택권과 여유를 주지 않는다는 점에서 가장 강력하고 깔끔한 의사표시인 동시에, 이탈 이후에는 조직에 영향을 미칠 수 없다는 점에서 비가역적이다. 이로 인해 조직의 개선을 기대하는 구성원은 우선 항의의 가능성을 탐색한 후 항의가 실패하는 경우 이탈을 고려하게 되므로 항의는 이탈의 대체재이기도, 보완재이기도 하다.

성이 높다. 항의는 구성원이 조직의 관행, 정책, 결과물 등을 바꾸는 등 만족스럽지 못한 상태를 바꾸려는 모든 시도로, 책임자에 대한 개인적 혹은 집단적 청원, 상급 기관에의 호소, 여론 동원 등 다양한 양태를 갖는다. 충성은 구성원을 조직에 잔류시킨다는 점에서 항의를 포괄하는 개념으로 해석될 수도 있으며, 이탈과의 관계에 있어서는 유능한 구성원의 이탈을 지연시키는 동시에 이탈 가능성이 높은 상황에서 그 가치가 더욱 빛난다는 점에서 역설적이다.

구성원이 항의를 선택하기 위해서는 자신에게 그럴만한 영향력이 있는지(자신의 제안을 조직이 수용할 가능성이 높은지)와 그럴만한 가치가 있는지(현 조직의 개선으로 얻는 불확실한 효용의 크기가 이탈로 얻는 확실한 효용보다 높은지)를 고려하며, 항의의 수준은 구성원에게 주어진 불만 표출 능력과 불만의 정도에 의존한다. 또한 항의가 성공하기 위해서는 기존에는 없던 새로운 대안 탐색에 성공해야 한다는 점에서, 항의는 이탈에 비해 구성원 개인에게 상당히 까다롭고 복잡한 행위 유형이 된다.

그럼에도 불구하고, Hirschman은 정치영역의 조직들은 물론이거니와 시장영역에서도 조직(기업)이 이탈로 인해 쉽게 망해버리는 상황이 현실적이지도 않을뿐더러 바람직하지도 않다고 본다. 그는 조직의 구성원이 불만 상황을 민감하게 느끼는 탄력적인 사람들과 둔감하게 느끼는 비탄력적인 사람들로 다양하게 구성되어 있다면 조직이 퇴보의 위기에 처했을 때 적정 수준의 이탈과 항의로 인해 조직이 개선의 기회를 맞이할 수 있다고 주장한다.

2. EVLN 모형의 발전

Hirschman 이후 일련의 연구자들에 의해 불만족 행위 유형에 ‘태만(neglect)’이 추가되어 EVLN 모형(Exit, Voice, Loyalty, Neglect, 이하 EVLN)이 제안된다(Farrell, 1983; Kolarska & Aldrich, 1980; Rusbult, Zembrodt, & Gunn, 1982). 태만은 경제 영역의 소비자-기업의 관계에서

는 침묵(silence)이나 무반응(inaction)으로(Kolarska & Aldrich, 1980), 정치 영역의 구성원-조직의 관계에서는 소홀하기(lack of caring), 물러서있기(staying away) 등 부주의한 행위(inattentive behavior)로 간주되었으며 지각(lateness)(Adler & Golan, 1981; Angle & Perry, 1981; Farrell & Robb, 1980), 결근(absenteeism)(Hammer, Landau, & Stern, 1981), 실수율(error rates)(Petty & Bruning, 1980) 등을 포함한다(Farrell, 1983 재인용)

EVLN 관련 연구들은 크게 (1) EVLN 자체를 세분화하는 연구,⁴⁾ (2) EVLN에 영향을 미치거나 EVLN을 결정하는 인과적 원인을 탐색하는 연구,⁵⁾ (3) EVLN의 성격을 규정짓는 거시적 차원을 발견하는 연구⁶⁾로

4)	항의 (Voice)	Hagedoorn 등(1999)	배려적 항의(considerate voice) 공격적 항의(aggressive voice)
		Luchak(2003)	직접적 항의(direct voice) 대표적 항의(representative voice)
		O'Donnell(1986)	수직적 항의(vertical voice) 수평적 항의(horizontal voice)
		Dowding 등(2000)	개인적 항의(individual voice) 집단적 항의(collective voice)
		Ngo 등(2002)	내부적 항의(internal voice) 외부적 항의(external voice)
		Dyne 등(2003)	순종적 항의(acquiescent voice) 방어적 항의(defensive voice) 친사회적 항의(prosocial voice)
	충성 (Loyalty)	Dowding 등(2000)	충성의 대상(제품, 사람, 집단, 조직)에 따른 반응양상

5) 조직차원의 변수(직무만족, 직무투자), 상황적 변수(대안의 존재, 회사의 조치가 갖는 내용적 정당성, 절차상의 공정성), 개인적 변수(행동의 비용, 행동의 효능감, 상황의 우호성, 충성 대상에 대한 일체화 정도, 심리적 투자) 등이 제시되었다. 국내에서는 주로 이직에 관한 연구가 많았으며, 독립변수로 직무성과, 직무만족, 직무몰입, 경력몰입, 고용형태, 승진, 역할과 부하, 보수, 환경요인, 개인 성격 등이 고려되었다(권순식, 2004; 김은정·유태용, 2004; 전광호 & 장재윤, 2004; 김은상, 2002; 박성수, 2002; 박희서, 2001; 문경삼 & 송건섭, 1998).

6) Farrell(1983)은 EVLN의 성격을 건설적-파괴적 차원(destructive-constructive dimension)과 적극적-소극적 차원(active-passive dimension)으로 구분하고 항

로 나눌 수 있다(김서용·박원수, 2005 재인용). 국내 행정학 분야에 EVLN 모형을 적용한 연구로는 문화적 변수를 고려한 연구와 직무 관련 변수를 고려한 공공 영역의 실증 연구, 그리고 정치적 중립 인식에 대한 연구들을 찾아볼 수 있었다.

김서용 & 박원수(2005)는 EVLN에 영향을 미치는 변수로 기존 연구가 다루어온 사회구조변수(성별, 학력, 소득 등)와 조직변수(직무만족, 조직몰입, 직무투자 등)뿐 아니라 문화변수를 제안한다. 김서용(2009)은 이후 지방정부 서비스에 대한 주민의 불만 상황을 EVLN으로 분석할 때도, 독립변수로 인구학적 변수와 효용변수뿐 아니라 문화변수를 설정한다.⁷⁾ 주재현 & 한승주 & 임지혜(2017)는 사회복지 전담공무원 305명을 대상으로 한 책임성 갈등에 대한 연구에서, 문화이론을 적용한 분석을 통해 모든 삶의 양식에서 우선적으로 선택되는 전략은 충성인데 반해, 차선책은 삶의 양식에 따라 다르다는 점을 밝혀내었다.⁸⁾

공공부문에 대해서는 박홍식 & 정주원(2012)이 지방자치단체 민원서비스 근무자 878명을 대상으로 민원인의 비윤리적인 행동으로 인해 근무자가 조직에 대해 보이는 반응을, 윤병훈 & 공태명(2015)이 해양경찰공무원을 대상으로 상관의 윤리적 리더십 인지에 따른 반응을 EVLN 모형을 적용하여 분석하는 실증연구를 수행했다. 최동훈(2014)은 공무원들이 정치적 중립성에 대한 인식에 따라 정권의 교체로 인한 조직개편, 정책변화에 느끼는 불만 상황에서 보이는 반응을 EVLN 모형을 활용하여 분석했다.

이러한 연구들은 전술한 EVLN 후속연구의 두 번째 유형인 EVLN에 영향을 미치거나 EVLN을 결정하는 인과적 원인을 탐색하는 연구에 포

의와 충성은 전자로, 이탈과 태만은 후자로 간주했다.

7) 인구학적 변수로는 연령, 소득, 교육, 거주년수를, 효용변수로는 주민 변수(주택 소유여부, 사회심리적 투자, 대안의 유무)와 정부변수(지방정부의 서비스 불만족, 지방정부에 대한 신뢰, 지방정부에 대한 개인의 효능감), 문화변수로는 계층주의, 개인주의, 평등주의, 운명주의를 독립변수로 활용하였다.

8) 평등주의자는 항의, 운명주의자는 태만, 개인주의자는 갈등을 더 크게 인식하는 것으로 나타났다.

함되는 것으로 볼 수 있다. 문화이론을 활용한 연구들은 구성원의 조직 차원에서 통제할 수 없는 문화 요인들을 검토했다는 점에서 의미가 있지만, 같은 맥락에서 실질적인 제안이 어렵다는 한계를 벗어나기 어렵다. 공공부문의 실증적 연구들은 조직 내부(상관)나 조직 외부(민원인)의 윤리적 행위가 일선 공무원에게 미치는 영향을 탐색했다는 의의를 갖지만, 특정 업무 분야에 한정되어 대다수 공무원으로 확대 적용하는 데에는 어려움이 있었다.

국내 연구는 아니지만 공공부문 종사자 일반에 대한 연구로는 Whitford & Lee(2014)의 연구가 있었다. 이들은 미국 연방정부 공무원들의 자발적 이직 의사를 ‘은퇴(to retire)’, ‘연방정부 내 다른 조직으로의 이직(to take another job within the federal government)’, 그리고 ‘연방정부 외 다른 조직으로의 이직(to take another job outside the federal government)’의 세 가지 유형으로 세분화한다. 이 연구는 EVLN의 세부 유형을 구분하는 기존의 연구들이 대부분이 항의에 집중했던 것과 달리 이탈(이직)에 초점을 맞추었다는 점과, 공공부문 일반으로 EVLN의 적용 영역을 확대했다는 점에서 본 연구의 주요한 참고 자료가 되었다.

EVLN 모형은 시장의 영역에서는 기업과 소비자, 정치의 영역에서는 조직과 구성원의 관계에서 발생하는 불만 상황에 대한 구성원의 행위를 이해하는 하나의 틀을 제시한다는 큰 장점이 있다. 또한 후속 연구들은 이러한 프레임을 보다 정교화하고 설득력을 높이는 데 기여해왔다. 그러나 연구의 전제 중 하나가 행위자 모두를 비용과 효용의 편일을 고려하는 합리적 의사결정자로 가정하고, 설문조사 등 양적인 자료에 기반하여 상관관계와 인과관계를 도출했다는 점에서 현실에서 작용하는 여러 가지 고려사항이나 개인의 다양성을 포착할 수는 없었다는 한계를 지닌다.

본 연구는 질적연구방법 중 하나인 근거이론을 활용하여 복종의 의무에 대한 중앙부처 공무원들의 인식과 행위 유형을 탐색함으로써 기존의 EVLN 연구들과는 차별성을 갖는다. 또한, 근거이론이 기존 연구의 실증

보다는 새로운 이론의 도출을 의도하는 방법론이라는 점에서 기존 연구에 대한 문헌 조사를 본 연구의 선결적인 해석틀로 삼지는 않았다. 다만, 조직에 대한 불만상황에서 일어날 수 있는 상황과 고려할 수 요인들에 대한 기본적인 이해를 제공했다는 점에서 이론적 민감성(theoretical sensitivity) 제고에 도움이 되었다.

제 3 절 관료의 책임성과 EVL의 만남

Ryu & Chang(2017)은 관료의 책임성 유형과 Hirschman의 EVL 모형을 연계하여 관료의 행동 예측에 관한 이론적 틀을 제시했다. 그들은 Hirschman의 모형에서 제시하는 충성, 항의, 이탈에 더해 ‘침묵(silence)’과 ‘잔류(stay)’를 제안한다. Ryu & Chang은 적극적인(active) 관료와 소극적인(passive) 관료 각각이 국민(the public)과 선출직 공무원(political appointee) 중 ‘누구에게 책임을 느끼는지(accountability)’와 ‘관료 자신의 정치적 견해가 선출직 공무원과 일치하는지(congruence)’에 따라 관료의 행동이 결정된다고 보았다.

이들이 총 다섯 가지의 명제를 제안했는데, 각각은 다음과 같다.⁹⁾

- 제안 1. 관료가 선출직 공무원에 대해 책임을 느끼고 이들과 정치적 견해가 일치한다면 조직에 충성을 표시할(express loyalty) 가능성이 높다.
- 제안 2. 관료가 선출직 공무원에 대해 책임을 느끼지만 이들과 정치적 견해가 일치하지 않는다면 의견을 표시할(express opinion) 가능성이 높다.
- 제안 3. 관료가 국민에 대해 책임을 느끼는데, 선출직 공무원들과 정치적 견해가 불일치한다면 조직을 떠날(likely to leave (exit))

가능성이 높다.

제안 4. 관료가 국민에 대해 책임을 느끼는데, 선출직 공무원들과 정치적 견해가 일치한다면 침묵을 지킬(remain silent) 가능성이 높다.

제안 5. 소극적 관료는 책임의 원천과 정치적 견해와 관계없이 잔류할(stay) 것이다.

이를 도표로 나타내면 다음과 같다.

		책임의 원천(Accountability)	
		국민 (The Public)	선출직 (Political Appointee)
정치적 견해 (Political View)	일치 (Congruence)	침묵(Silence)	충성(Loyalty)
	불일치 (Incongruence)	이탈(Exit)	항의(Voice)

[표 3] Ryu & Chang(2017)의 분석틀

		책임의 원천(Accountability)	
		국민 (The Public)	선출직 (Political Appointee)
정치적 견해 (Political View)	일치 (Congruence)	잔류(Stay)	잔류(Stay)
	불일치 (Incongruence)	잔류(Stay)	잔류(Stay)

[표 4] Ryu & Chang(2017)의 분석틀(소극적 관료)

제안 4에서 새롭게 제시된 개념인 침묵은, 관료들이 자신의 개인적 견해보다 선출직 공무원이 지시하는 정책이 실행되도록 허용하는 것이 국

민들의 요구에 반응하는 것이며, 국민에 대한 책임을 이행하는 것이라는 전제에 기반한 행위이다. Romzek과 Dubnick의 유형에 적용하자면 계층적 책임성을 통한 정치적 책임성의 실현으로 볼 수 있다.

Ryu & Chang(2017)의 연구는 관료의 책임성 논쟁을 Hirschman의 불만족 행위 유형과 직접 연계하고, 관료의 적극성에 따라 차원을 구분하여 이론적 분석틀을 제공했다는 데에 의의가 있다. 다만, 실증적인 연구가 병행되지 않아 구체적인 행위 양상에 대한 후속 연구가 필요하다는 한계가 있고, 바로 이 지점에서 공무원의 복종 의무 인식과 이로 인한 다양한 행위 양상을 제안한 본 연구가 의미를 갖게 되었다.

제 3 장 연구방법

제 1 절 근거이론적 접근의 필요성

1. 근거이론의 내용

근거이론(grounded theory)은 ‘현실에 기반한 자료(data)’에 근거(grounded)’하여 ‘귀납적 발견의 맥락’에서 ‘이론’을 도출할 것을 제안하는 질적연구의 방법론적 전통이자 그렇게 도출된 이론 자체를 아울러 의미하는 개념이다(Glaser & Strauss, 1965; 1967; Strauss & Corbin, 1990; Glaser, 1998; Charmaz, 2006; c.f. 이남인, 2014; 권향원, 2016 재인용).

Glaser와 Strauss에 의해 창안된 근거이론은, 20세기 초반 미국의 실용주의(pragmatism) 및 상징적 상호작용론(symbolic interactionism)(Strauss & Corbin, 1998; Charmaz, 2006; Bryant & Charmaz, 2007), 양적 연구방법론과 질적 연구방법론의 영향을 모두 받았다.¹⁰⁾ 이들은 1930년대 후반의 사회학이 양적 연구를 통한 이론의 검증이나 비체계적인 질적 연구에 경도되어 특정 분야에 적합한 개념과 개념을 발견하는 것을 경시한다고 비판하며, 근거이론을 통해 이론의 검증보다는 생성에 중점을 두고, 이론의 발견에 적합한 규범을 만들고자 하였다(Glaser & Strauss, 1967).

10) Glaser는 콜롬비아 대학의 사회학적 전통을 물려받았으며, Merton의 중범위(middle range) 사회이론과 Lazarsfeld의 양적 연구방법론의 지적 유산을 물려받은 반면 시카고 학파였던 Strauss는 Mead와 Blumer의 질적 연구방법론의 영향을 받았다(Glaser & Strauss, 1967; Strauss & Corbin, 1998; Bryant & Charmaz, 2007; 이동성 & 김영천, 2012 재인용)

1967년의 「Discovery」 이후 Glaser와 Strauss 사이에서는 방법론과 관련한 논쟁이 촉발되고, 이는 Glaserian(대표적으로 Stern)과 Straussian(대표적으로 Corbin, Clarke)의 분리로 이어지게 된다. Glaser(1978)은 Strauss와 Corbin의 근거이론이 자료에 근거하여 개념을 발전시키는 것이 아니라, 인위적인 프레임에 자료를 끼워 넣음으로써(MacDonald, 2001), 복잡한 사회적 실재를 하나의 선형적이고 형식적인 기법과 절차로 제한해버렸다고 비판했다(Schreiber, 2001). 핵심범주의 발견을 ‘마법’ 또는 ‘뜻밖의 행운(serendipity)’로 비유하는 Glaser와 달리, Strauss는 이론을 생성하는 최종 단계에서 연구자 개입의 불가피성을 피력한다. 즉, Strauss에 따르면 핵심범주는 발견되기도 하지만, 때로는 연구자의 이론적 민감성에 의해 새롭게 출현(emerging)하거나 생성(generation)되기도 하는 것이다(이동성 & 김영천, 2012)

2세대 근거이론은 Charmaz와 Clarke에 의해 계승된다. Charmaz(2009)는 근거이론에 구성주의(constructionism)를 적용하여 연구자가 가치중립적인 존재가 아니고 사회의 영향을 받는 존재이기 때문에 연구자가 연구과정에 미칠 수 있는 영향력을 고려해야한다고 주장한다. 한편, Clarke(2007)은 Strauss의 분석틀을 발전시켜 상황적 분석(situational analysis)¹¹⁾이라는 변형적 근거이론 방법론을 제안함으로써 Strauss와 Corbin(1990, 1998)의 조건/결과 매트릭스를 보다 확장하고 정교화한다.

근거이론의 일반적인 절차는 경험적 자료로부터의 개념 추출(sampling), ‘코딩(coding)’이라 불리는 개념들의 수정과 통합 과정, 개념의 범주화, 그리고 모형이나 이론의 개발로 구성된다. 연구자는 어떤 자료를 어디에서 어떻게 수집할 것인지를 결정하여 표본을 추출하는데, 표본에서 도출된 개념, 개념들의 범주화를 수차례 되풀이한다. 즉, 근거이론적 방법론은 현상에 대한 개념을 발견하고, 발견한 개념들 사이에 있

11) 연구 참여자들의 행위나 상호작용을 미시(micro), 중간(meso), 거시(macro) 수준의 다양한 맥락과 조건에 체계적으로 연결하는 분석적 장치로(Clarke, 2009), 사람, 사물, 행위로 가득한 복합 실재인 행위상황(the situation of action)을 지도화(mapping)하는 것을 의미한다(이동선 & 김영천, 2012).

음직한 관계를 도출하여 논리적으로 연결해 하나의 이론을 만드는 과정이다(조원혁, 2012).

면담, 관찰, 문서 등 그것이 어떤 형태든지 이론 생성에서 유용한 모든 것은 자료(all is data)가 될 수 있다(Glaser, 2011). 연구자는 수집된 자료로부터 개념적 범주와 특징들을 발견하는데, 추상화 정도가 낮은 하위범주는 분석의 초기 단계에서, 추상화 정도가 높은 상위범주와 범주들 간 관계나 가설은 그 이후에 나타나게 된다. 근거이론은 자료를 중시하지만 어떤 자료를 어디에서 수집할지에 대한 결정은 유동적이고 불확실하기 때문에 포화상태에 이르기까지 자료 수집을 계속하는 이론적 표본추출(theoretical sampling)을 강조한다. 분석자는 이론적 민감성을 활용하여 자료로부터 개념을 도출하고, 핵심범주를 발견할 때까지 범주화를 지속해야 한다(Glaser & Strauss, 1967).

초기 단계의 자료 수집 이후에는 개방코딩(open coding), 축코딩(axial coding), 선택코딩(selective coding)이 진행되는데 각 코딩은 분리가능한 독립적인 단계라기보다는 순차적이고 누적적이며 상호작용적인 관계를 갖는다(이동성 & 김영천, 2012). 개방코딩은 현상의 명명, 범주의 발견(또는 범주화), 범주의 명명, 속성과 차원에 따른 범주의 발전의 순서로 이루어진다. 개방코딩이 자료를 해체시켜 속성과 차원, 위치를 파악하는 과정이라면 축코딩은 범주와 하위범주를 연관지어 새로운 방식으로 자료를 재조합한다. 마지막으로 선택코딩은 핵심코드 간의 관계를 구조적으로 표현하는 것을 의미한다(Strauss & Corbin, 1990; 권향원, 2016)

2. 근거이론의 유용성

근거이론에는 다양한 장점들이 있다(권향원, 2016 재인용). 근거이론은 첫째, 발견을 중시하는 질적-귀납적 접근방법의 하나로 양적-통계적 방법의 가설-연역적 접근방법과 비교할 때 연구 가설의 설정 단계에서부터 기존의 이론적 전통의 ‘밖’으로 앞의 지평을 확장할 수 있다는 장점이 있다. 가설-연역적 접근방법은 기존의 이론적 전통에 기반하여 새로운

가설을 세우고 이를 검토하므로, 이론적 정통성과 정당성을 부여받기는 용이하지만 동시에 연구자를 전통의 굴레에 가두어 틀 밖의 개념을 포착하기 어렵게 만든다는 한계가 있다. 그러나 근거이론은 현실과의 대면이나 관찰을 통해 “후보가설”을 포착하고 접근할 수 있게 함으로써 현상에 대한 이론적 앎의 지평을 확장시켜줄 수 있다(권향원, 2016; Edmondson & McManus, 2007).

둘째, 근거이론은 경험적 현실에 바탕을 둔 연구를 수행함으로써 (1) 이론이 적재(積載)된 관측(theory-laden observation) 문제와 (2) 거대담론이 ‘현실과 유리’되는 문제를 극복하는 데 유리하다. Hanson(1965)은 “연구자가 자신이 선호하는 이론에 현실을 끼워 맞추어 언제나 종속적인 결과만을 산출하는 문제”로 인한 환원적 행태를 “이론이 적재된 관측”이라 명명하며 연구자의 선입견이나 선호로 인한 설명과 예측의 제약을 경고했다. 또한, 근거이론은 복잡다단한 세계를 단순화시켜 ‘실질적인 문제(substantive problems)’에 대한 실용적 대답을 제시하지 못하는 거대이론(Berstein, 1978)과 달리 지금-여기의 작은 진실들(small truth)을 알려줄 수 있다(Hayakawa, 1967; 원숙연, 2015)

셋째, 근거이론은 다른 질적연구들과 달리 연구의 산출물로 이론(theory)의 도출을 목적으로 삼는다는 점에서 활용도가 높다. 대상에 대한 풍부한 이해나 해석을 강조하는 민속지학, 현상학, 해석학 등과 달리 근거이론은 현실의 자료들을 바탕으로 하는 이론화를 추구함으로써 실질이론의 개별정보다는 높고, 공식이론의 일반성-관념정보다는 낮은 중범위 수준(mid-range level)을 적정한 추상 수준으로 설정한다(Kearney, 2001). 발견에만 그치는 다른 질적연구에 비해 근거이론은 범주들 간 관계를 통해 이론을 도출함으로써 현실을 담아낼 뿐 아니라 이론적 전통에도 기여할 수 있는 것이다.

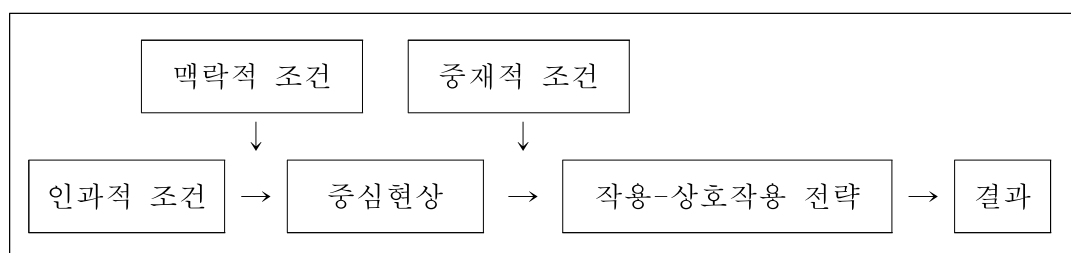
또한, 조직 내의 개인의 행동 유형을 밝힌다는 점에서, 조직 연구에 적용하기 좋다(Goulding, 2002). 조직 연구에서 근거 이론을 적용할 때에는 조직을 둘러싼 환경과 맥락의 복잡한 과정을 파악할 수 있다는 점, 조직 내 주요 행위자의 행위와 전략, 과정적 요인을 발견하기 용이하다

는 점, 선행연구가 있는 경우에는 이론을 풍부하게 하고 부족한 경우에는 이론화를 돕는다는 점에서 유용하다(Locke, 2001; 한승주, 2010; 조원혁, 2012).

3. 패러다임 모형의 적용

Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 모형(paradigm model)은 질적 연구의 어느 정도 가이드라인을 제시함으로써 분석의 모호성을 완화하고, 연구자의 주관을 최소화하는 데 도움을 준다(권향원, 2016). 범주의 연결에 있어 하나의 구조화된 모형을 사용하는 것이, 이론의 자연스러운 발견이라는 근거이론의 본래적 목적과 모순된다는 지적이 존재하지만(Annells, 1996; Glaser & Holton, 2004), 그럼에도 불구하고 방법론적 측면에서는 연구과정의 불분명함을 완화시킬 수 있다는 장점이 크다.

패러다임 모형은 (1) 인과적 조건(causal conditions), (2) 중심현상(focal phenomena), (3) 맥락적 속성(attributes of the context), (4) 중재적 조건(intervening conditions), (5) 작용-상호작용 전략(action and interactional strategies), 그리고 (6) 결과(consequences)로 구성되며, 도식으로 표현하면 다음과 같다(Strauss & Corbin, 1990).



[그림 2] Strauss & Corbin(1990)의 패러다임 모형

인과적 조건은 어떤 현상의 발생이나 발전을 이끄는 사건이며, 중심현상은 작용-상호작용 전략에 의해 다루어지고 조절되거나 관계를 맺는

중심 생각이나 사건들이다. 작용-상호작용 전략은 현상을 다루고 조절하고 수행하고 반응하는 데 쓰이는 전략이며, 결과는 작용-상호작용에 따른 결과를 의미한다. 맥락적 조건은 어떤 현상이 놓여있는 일련의 속성들의 구체적인 나열을, 중재적 조건은 특정한 맥락에서 취해지는 작용-상호작용 전략을 촉진하거나 억제하기 위해 작용되는 조건을 의미한다.

본 연구는 국정농단 사태로 인한 관련자의 문책, 전도유망하게 보였던 젊은 사무관의 퇴사와 양심선언 등 공무원의 책무에 대한 관심을 환기시키는 일련의 사건들로 인해 이전보다 현실적인 문제로 다가온 공무원의 복종의 의무에 대한 인식을 탐구한다. 현장의 면접, 관찰, 행정서류 등의 다양한 자료를 활용하여 새로운 이론을 도출하는 근거이론적 방법론, 그 중에서도 검증된 가이드라인을 제공하는 패러다임 모형을 통해 체계적인 연구 수행에 도움을 받고자 한다.

제 2 절 연구문제의 발견 과정

발견에 기초를 두는 근거이론의 특성상, 연구의 초기 단계에서는 연구문제를 확정하지 않은 채 예비조사를 실시했다. 연구 참여자들은 예비조사에서 ‘공무원의 복종 의무’라는 키워드에 대해 자유롭게 진술했다. 다만, 본 연구가 공무원들이 자신들에게 부여된 이중적인 복종의 의무로 인한 갈등 상황을 어떻게 인식하고, 어떠한 행위로 대응하는 지를 포착하기 위한 연구라는 점에서 완전히 비구조화된 면접(unstructured interview) 대신 사전에 준비된 기본적인 질문을 중심으로 진행하되 연구 참여자의 유연한 응답을 제한하지 않는 반구조화된 면접(semi-structured interview) 방식으로 진행했다.

예비조사에서 사전에 준비된 질문 중에는 연령, 재직기간 등 객관적인 인사정보에 관한 내용이 포함되었다. 복종의무에 대한 인식 등 연구목적

과 관련된 내용에 대해서는 상황에 따라 유연하게 질문하였다. 예비조사에서 조사한 질문의 예시는 다음과 같다(실제 면접에서는 이보다 훨씬 친근한 언어를 사용하였다).

“업무 수행에 있어 가장 중요하게 고려해야 하는 사람이 누구라고 생각하십니까?”

“왜 그렇다고 생각하십니까?”

“국정농단 사태 이후로 조직 분위기가 달라졌다고 생각하십니까?”

“국정농단 사태 이후로 상관의 지시에 대한 대응이 달라졌다고 생각하십니까?”

본 연구는 당초 국정농단 사태와 관련하여 문화, 예술, 체육, 콘텐츠 등 광범위한 업무 분야에 걸친 관계로 가장 큰 질타를 받았던 문화체육관광부의 공무원들이 호소하는 심리적인 상처와 행위 양식을 양지로 드러내기 위해 시작했다. 그러나 예비조사를 진행하면서 공무원들, 특히 2016년 이전에 입부한 공무원들 대다수가 조직의 분위기가 이전보다 악화되었다는 데에는 상당 부분 공감하면서도 사태 전후로 직원들의 행태가 크게 변화한 것은 없다고 인식하고 있음을 알게 되었다.

국정농단 사태는 상관의 지시에 대해 복종해야 하는 의무에 대한 인식이나 이에 대한 반응의 변화를 야기한 단절적 균형점으로 작용했다기 보다는, 때로는 명시적으로, 때로는 애매모호하게 실무자들에게 내려진 상관의 지시들의 묶음으로 인식되고 있었다. 또한 이러한 지시들은 지금 이 순간에도 연구 참여자들에게 있어 끝나지 않은 고민거리임을 발견할 수 있었다.

이에 따라 예비조사 이후 본 조사에서는 연구 참여자들이 인식하는 상관의 지시의 유형, 특히 문제의 소지가 있는 지시의 유형과 이에 대한 본인 또는 타인의 대응방식에 대한 질문을 추가했다. 본인뿐 아니라 타인의 경험에 대해서도 질문한 이유는 자료의 수집에도 도움이 되었지만, 실제 타인의 경험이든 사실은 본인의 경험이든 제3자의 시각에서 사건을

진술함으로써 응답에 대한 방어기제를 낮추기 위함이었다. 이러한 질문의 예시는 다음과 같다.

“본인 또는 동료가 상관의 지시와 관련하여 고충을 겪었던 적이 있습니까?”

“본인 또는 동료는 그 상황에서 어떻게 대처했습니까?”

제 3 절 연구 참여자의 선정과 자료 수집 방법

연구 참여자는 2016년 이전 입부자 4명, 2016년 이후 입부자 4명으로 총 8명이다. 2016년 이전 입부자 4명 중 2명은 5급 사무관, 2명은 6급 주무관 1명, 7급 주무관 1명이다. 2016년 이후 입부자 4명 중 2명은 5급 사무관, 2명은 6급 주무관 1명, 7급 주무관 1명이었다. 진술한 응답을 도출하기 위해 사전에 어느 정도 라포(rapport)가 형성되어 있는 구성원 연구 참여자로 선정하거나, 면접 과정에서 라포를 형성하기 위해 노력했다. 면접 대상에 대한 정보를 요약하면 다음과 같다.

번	직급	입부시기	재직기간	면접횟수
1	사무관(5급)	2016년 이전	11-15년	1회
2	사무관(5급)	2016년 이전	6-10년	2회
3	주무관(6급)	2016년 이전	11-15년	3회
4	주무관(7급)	2016년 이전	16-20년	1회
5	사무관(5급)	2016년 이후	1-5년	2회
6	사무관(5급)	2016년 이후	1-5년	2회
7	주무관(6급)	2016년 이후	1-5년	1회
8	주무관(7급)	2016년 이후	1-5년	1회

[표 5] 연구 참여자 목록

면접을 시작하기 전 응답 내용으로 인한 불이익에 대한 불안감을 해소하고, 보호심리로 인한 소극적 응답을 최소화하기 위해 익명처리 등의 자료처리에 대해 안내했다. 일부 연구 참여자에게는 사전의 동의를 구한 후 녹취했으며, 녹취된 내용은 전사하였다. 기록지를 작성하며 녹취를 했기 때문에, 녹취를 거부하거나 소실된 일부 응답에 대해서는 기록지에 기반해서 전사했다.

기본적인 개념 도출과 범주화는 면접 자료에 바탕을 두었지만, 연구자가 재직하면서 얻을 수 있었던 관찰 자료들, 연구 참여자들이 진술한 내용을 뒷받침할 수 있는 국정감사, 국정조사, 장차관 간담회, 언론보도 등 공식적·비공식적인 자료들을 추가로 활용하였다.

제 4 장 분석결과

제 1 절 범주의 발견

본 연구는 문화체육관광부의 실무자급 공무원인 5~7급 공무원을 대상으로 복종의 의무에 대한 인식을 조사했다.

1. 복종의 대상에 대한 인식

본 연구를 수행하기 전, 공무원 개개인이 복종의 대상을 누구로 인식하는가(혹은 공무원이 누구에 대하여 책임을 진다고 생각하는지)에 대한 선행연구를 살펴보면 개인별로 응답이 다를 것이라고 예상했다. 그러나, 연구를 진행하는 과정에서 연구 참여자들 대부분이 복종의 대상, 즉 지시의 주체를 소속 부서장(중앙부처의 경우 일반적으로 과장)으로 인식하고 있음을 알 수 있었다.

“제가 속한 업무의 부서장이 가장 중요하다고 생각해요.”

“당연히 과장님이죠.”

“지금은 팀제 형식으로 가니까 사무관님이죠. 하지만 업무 내용이 없는 경우 과장님이죠”

“과장님이 제일 중요한 것 같아요.”

그러나 이러한 응답이 전술한 「국가공무원법」과 「헌법」상 의무의 충돌 논쟁 중 「국가공무원법」의 손을 들어주는 것은 아니다. 연구 참여자들은 국민을 자신에게 직접적으로 지시를 내리는 주체로 인식하는 것은 아니었지만 지시를 수행하는 과정, 즉 정책의 기획과 집행 과정에

서 최우선적으로 고려해야 하는 대상으로 인식하고 있었다.

“업무를 할 때 당연히 국민을 생각해야죠.”

“...복종이라는 게 국민에게 복종을 해야하는데도 불구하고...”

즉, 연구 참여자들은 ‘지시의 발화자’로서 복종의 대상에 대해서는 조직 내의 상관으로 인식하되, 정책과 관련된 지시를 수행하는 과정에서 국민을 위한 일인지 아닌지를 판단해야 하는 의무에 대해서도 상당히 적극적인 태도를 보이고 있었다. 가치판단에 대해서는 일치된 견해를 보이는 반면, 현실적인 어려움은 해당 지시가 국민을 위한 것인지 아닌지에 대한 판단이 어려운 경우에 발생했다.

2. 범주의 발견

면접의 진행과 분석과정에서 연구 참여자들이 일상적으로 상관의 지시에 노출되며, 복종하는 가운데 명확한 판단이 어려운 지시에 대해 불안감을 느끼고 있음을 알게 되었다. 이들은 국정농단 사태가 결과적으로는 ‘대통령과 친분이 있는 사인이 자행한 다분야에 걸친 사익추구행위’로 판명났기에 모두가 알 수 있었을 뿐이지, 진행 당시에는 실무자들이 이러한 의도를 전혀 파악할 수 없었을 뿐더러 앞으로 같은 일이 발생하더라도 비슷하게 행동(상관의 지시에 복종)할 수밖에 없다고 호소하였다.

“그걸 그 때 어떻게 알아요. 지금도 또 그런 게 있을지 누가 알겠어요?”

“저라도 몰랐을 거예요. 저 뿐 아니라 누구라도 마찬가지였을 걸요.”

“지시가 국민의 이익에 반하면 결정하기가 쉬울 텐데, 사실 그렇지 않은 영역에 대해 지시가 떨어지는 경우가 많죠. ... 블랙리스트는 가장 최악의 경우였고, 애매한 경우와 나뉘서 봐야할 것 같아요.”

“부당한지 아닌지 알 수 없는 지시들. 그런 게 많죠.”

즉, 명백히 국민의 이익에 반하는 지시가 떨어지는 경우에는 지시 내용에 대한 판단도 용이하고, 명시적인 근거로 적극적으로 목소리를 낼 수 있지만 상관의 지시가 애매모호한 경우에는 판단도 어렵고, 따라서 반대하기도 어려워진다는 것이다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 상관의 애매모호한 지시에 직면한 중앙부처 공무원들이 고민하고, 행동하는 과정을 연구 주제로 삼게 되었다.

연구자가 직접 진행한 면접과 관찰, 기타 문헌자료를 바탕으로 개방코딩을 시행한 결과 35개의 하위범주와 15개의 상위범주를 도출할 수 있었다. 이후, Strauss 와 Corbin(1990)의 패러다임 모형에 따라 수차례에 걸친 축코딩과 선택코딩으로 6개 패러다임 요소를 발견할 수 있었다. 다음은 자료로부터 추출한 하위범주와 상위범주를 패러다임 요소를 기준으로 정리한 것이다.

하위범주	상위범주	패러다임
국회의 요구	외부의 압력	인과적 조건: 상관의 애매모호한 지시
청와대의 요구		
장관 관심사항		
채직 기간의 차이	시각의 차이	
직급의 차이		
사익과 공익의 일치	불분명한 의도	
지시의 지연		
상관의 불만	관계의 악화	중심현상: 불이익에 대한 우려
동료의 원망		
기회의 박탈	인사 상 불이익	
낙인효과		

내부 및 외부감사	외부의 질책	
언론/국민		
법적 근거 탐색	혼자 해결하기	작용-상호작용 전략: 복종 여부에 대한 고민
전례 조사		
동료에게 털어놓기	상담하기	
상관의 상관에게 의논하기		
지시 내용에 동의	순응하기	결과: 최적 행동전략 선택
지시자에 대한 신뢰		
설득 시도	반대하기	
의도적 업무태만		
업무 거부		
부서 이동 요구		
증거 수집	방어하기	
공식 기록 남기기		
감추기		
외부에 알리기		
자체적인 판단의 가능성	실무자 책임론	맥락적 조건: 불분명한 책임 귀속
직접적 정책 실행자		
직급과 월급의 차이	지시자 책임론	
결재의 권한		
공무원 개인의 판단 요구	사회의 이중성	중재적 조건: 진퇴양난
내부고발자에 대한 부정적 시선		
순응적 조직분위기	조직의 보수성	
복종의 경로의존성		

[표 6] 발견된 범주와 패러다임 모형에의 적용

제 2 절 패러다임 분석

패러다임 단계 각각의 분석 내용은 다음과 같다.

1. 인과적 조건: 상관의 애매모호한 지시

인과적 조건은 중심현상인 ‘복종 여부에 대한 고민’으로 이끄는 일련의 사건들로, 본 연구에서는 ‘상관의 애매모호한 지시’가 이에 해당한다. 상관의 지시가 애매모호한 경우는 실무자가 상관의 지시의 옳고 그름을 명백하게 판단할 수 있는 경우에 비해 복종 여부에 대한 고민이 한층 복잡해지기 때문이다.¹²⁾ 분석 결과, 지시의 애매모호성은 외부의 압력, 시각의 차이, 그리고 불분명한 의도로 인해 발생하는 것을 알 수 있었다.

(1) 외부의 압력

외부의 압력의 하부범주로는 **국회의 요구**, **청와대의 요구**, 그리고 **장관 관심사항**이 제시되었다. 행정부 차원에서의 외부인 ‘국회의원’, 부처 차원에서 외부인 ‘청와대’, 부서 차원에서 외부인 ‘장관’이 각각 상관의 명령에 영향을 미치는 주요 기관으로 꼽혔다.

*“**국회의원** 포럼도 같은 경우죠. 국회의원이 포럼을 하겠다고 하면 그 내용이 우리 부 방향과 일치할 수도 있지만 그렇지 않은 경우도 있는 건데...”*

12) 상관의 지시가 명백하게 옳은 경우에 행동의 결정이 가장 수월하지만, 명백하게 잘못된 경우에는 애매모호한 경우와 유사한 수준으로 행동 양식이 다양할 수 있다는 반론이 제기될 수 있다. 그러나, 애매모호한 지시는 지시 자체가 옳을 수도, 아닐 수도 있다는 가능성까지 모두 탐색해야한다는 점에서 명백하게 잘못된 지시보다 훨씬 다층적인 복잡성을 지니고 있다.

“과장님이 안 된다고 보고했는데도 청와대에서 눌러버리는 경우도 있으니까.”

“또 다른 관리자, 더 높은 관리자의 압력일 수 있잖아요.”

“장관이 정치인이면 아무래도 자기 지역구를 신경 쓸 수밖에 없겠
죠. 그런데 그런 건 (내부)전체 메일로 뿌려버리니까. (상관이 별도로
지시할 필요가 없음)”

“거기도 장관이 딱 쫓히는 게 있으면 그걸 되게 하려고 하더라고요.”

연구 참여자들은 직속 상관(부서장, 주로 과장)의 지시가 그 자신보다
상관인 장관이나, 상급기관의 요청에 대한 것인 경우 이를 직속 상관의
지시로 간주하기 어렵다고 응답했다. 특히, 직속 상관이 그 자신의 상관
이나 상급기관에 거부의 의사표시를 했음에도 불구하고 다시 떨어지는
지시에 대해서는 직속 상관의 지시라고 보기 더더욱 어렵다고 느끼고 있
었다. 더군다나 특정 국회의원이나 장관 관심사항의 경우 부서장을 거치
지 않고, 예산이나 국회 등의 총괄부서에서 실무자들에게 바로 메일을
보내 자료를 요구하는 경우들도 있었다.

실무자에게 지시를 내려 실무자가 움직이게 하는 것은 직속 상관인데,
직속 상관의 지시가 그보다 더 높은 곳에서 내려왔다면 이 지시의 주체
는 누구로 보아야 하는가? 직속 상관이 거부의 의사를 보냈는데도 불구
하고 다시 내려온다면 어떠한가? 누구에게 항의함으로써 이를 바로잡을
수 있는가? 총괄부서에서 직접 보내는 메일로 인해 직속 상관은 모르는
사이에 부처 차원에서 지시가 내려졌다면 어떠한가? 권력에 대해 진실
을 말하라는 당위적 주장은(Friedrich 1972; Romzek 1996; Svara 2009;)
이렇게 직속 상관과 외부 세계가 대립적인 경우에는 별다른 방향을 제공
해주기 어렵다.

(2) 시각의 차이

실무자의 (대체로 짧은) 연차, 부서 근무 기간 등 **재직 기간의 차이**와 실무자와 직속 상관의 **직급 차이**에 기인한 시각의 차이도 지시를 애매모호하게 느끼게 만드는 요인으로 지목되었다.

“제가 아직 들어온 지 얼마 안됐으니까 잘 판단이 안서요. 제가 맞는지, 뭔가 놓치고 있는 건 아닌지...”

“처음에는 당연히 모르죠. 시키는 대로 하다보면 알게 되는 거지. 나중이라도 ‘아 그때 그게 아니었는데’ 이렇게요..”

“담당자와 관리자가 세상을 바라보는 시각이 다를 때 갈등이 생기죠.”

“주무관이 고려하는 차원, 사무관이 고려하는 차원, 과장이 고려하는 차원, 국장이 고려하는 차원, 부처 차원 이런 게 다 다르니까 뭐가 딱 맞다고 하기는 어려운 것 같아요.”

입부한 지 얼마 되지 않은 연구 참여자뿐 아니라, 재직 경력이 오래된 연구 참여자들도 입부 초기의 경험에 대해 유사하게 진술하는 모습을 보였다. 처음 입부했을 때는 물론이거니와 순환보직으로 인해 업무를 바꾸는 경우에도 해야 할 일과 하지 말아야 할 일, 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 파악하게 되는 시기까지 상관이 지시하는 사항은 사실상 판단의 대상이라기보다는 복종의 대상이 된다는 응답도 있었다. 아직 잘 모르기 때문에, 자신보다 더 부처나 부서의 근무경력이 오래된 직속 상관의 지시가 옳은지 그른지를 판단하기 어렵다는 것이다.

설사 이러한 파악에 걸리는 시간이 점점 짧아진다고 해도 직급 차이에서 비롯되는 고려사항이 다를 수 있다는 점에 대한 공감대도 형성되어 있었다. 즉, ‘지금, 여기’의 자신이 보기에는 상관의 지시가 비합리적인 것 같더라도 자신보다 더 여러 가지 요소를 고려해야 하는 상관의 입장에서서는 합리적인 지시일 수 있다는 가능성을 인지하고 있었다. 정책을

집행하는 주무관의 시각과 정책을 기획하는 사무관의 시각, 한 파트를 담당하는 사무관과 여러 파트의 사무관과 주무관, 그리고 과의 운영과 인사를 관장하는 과장의 시각마다 고려해야 하는 합리성의 요소들이 다르기 때문이다.

(3) 불분명한 의도

다른 상위범주에 비해 연구 참여자들이 가장 문제로 꼽았던 상위범주는 ‘불분명한 의도’였다. 전술한 상위범주들이 상관의 지시에 상관의 진정한 의사가 담겼는지에 대한 문제제기였다면, ‘불분명한 의도’는 상관의 지시 내용에 **상관의 사심**이 포함되어 있는지에 대한 의문에서 출발한다.

“A언론사에 광고를 챙겨주라는 민원이 있을 때, 이게 본인 정치하는 건지 우리 부와 언론과의 관계 개선을 위한 것인지 어떻게 알겠어요? 그 분은 우리 부를 위한 일이라고 할 수 있죠. 하지만 맞는 말인지는 알 수 없죠.”

“정말 그 지역을 밀어주면 잘 될 것 같아서 그러는 건지, 아니면 일가친척 중에 땅이 있는 건지 누가 알겠어요?”

상관의 사심을 판단하기 어려운 이유는 상관의 지시가 적어도 대외적으로는 그럴듯한 명분을 내세우며 이루어지고, 실무자가 이 명분에 대해서는 납득하고 있기 때문이다. 그러나 지시가 이루어질 때, 혹은 지시를 이행하고 난 뒤 상관의 지시로 인해 공익만 달성되는 것이 아니라 상관의 사익도 함께 달성되었다는 것을 알게 되는 경우에는 실체가 어떻든 간에 지시의 진정성에 의문을 품는 경향을 보였다.¹³⁾

상관의 입장에서는 공익과 사익을 동시에 달성할 수 있는 일석이조의 상황이라는 점에서 가장 바람직한 상황일 수 있다. 그러나 문화체육관광

13) 반대로, 상관의 사익이 침해됨에도 불구하고 공익을 추구하는 경우 실제 여부와는 관계없이 지시의 진정성이 강화되었다.

부 업무의 상당수가 규제보다는 진흥의 성격을 가진 정책이라는 점을 고려할 때, 지시자는 제법 괜찮은 이유가 있다면 별다른 제약 없이 공공의 한정된 자원을 활용해서 얼마든지 자신의 이익을 취할 수 있게 된다. 왜냐하면, 개별 공무원의 모든 결정이 그 자신의 이익에 반해야만 하는 것도 아니기 때문이다.

재량 범위에 있는 업무의 결정 지연과 관련해서도 불분명한 의도에 대한 유사한 진술이 있었다.

“할 수도 있고 안할 수도 있는 건데 보고 드려도 아무 말씀 안하 시니까 하라는 건지 말라는 건지...”

공문은 일반적으로 주무관이 기안하여 사무관이 검토하고 과장이나 국장이 결재하여 발송된다. 중요 사항을 제외하고는 대부분 과장 전결로 발송되기 때문에, 실무자의 입장에서 법정 의무사항이 아닌 재량 범위에 있는 업무들은 부서장인 과장의 승인 없이는 임의로 진행할 수 없다. 그런데 결재자인 과장이나 국장이 결론을 내려주지 않거나 의논 시기 자체를 지연시키는 경우, 이러한 행위가 암묵적인 부정의 의사표시인지 아니면 정말로 나중에 논의하고자 하는 것인지 의중을 파악하기 어렵다.

결정 시기의 지연은 업무 자체의 생명력을 잃게 하기도 하고, 정책의 내용을 바꾸기도 하는 중요한 문제이다. 예를 들어, 5월에 진행되는 국제 회의에 참가하기 위해서는 주최 측에서 정한 기간까지 참가 신청을 해야 하는데 이에 대해 결정을 내리지 못하는 경우 참석 자체가 불가능해진다. 다른 사례로, 연중 격월로 추진되는 이벤트성 행사가 있다고 할 때 사업의 시작 시점이 1월이면 연 6회를 할 수 있지만, 결정의 지연으로 6월에 시작하게 된다면 3회밖에 할 수 없게 된다. 따라서 정책과정에서 발휘되는 공무원의 영향력이 점점 커지는 현대 사회에서는(West, 2005) 결정의 지연은 때로 의도를 담은 정책결정으로 간주될 수 있다.¹⁴⁾

14) 행위자의 차원을 직속 상관-실무자가 아니라 직속 상관-상위 상관의 차원

2. 중심현상: 불이익에 대한 우려

실무자는 상관의 지시에 복종하거나, 복종하지 않는다. 계층제 조직에서 복종은 일상적으로 기대되는 행동양식임에도, 애매모호한 지시를 마주한 경우에는 지시에 복종하든, 복종하지 않든 발생할 수 있는 불이익에 대해 우려하게 된다. 이들이 우려하는 불이익의 범주에는 관계의 악화, 인사 상의 불이익, 외부의 질책이 있었다. 앞의 두 가지는 불복종의 결과, 뒤의 두 가지는 복종의 부정적인 결과에 해당한다.

(1) 관계의 악화

관계의 악화 사례에는 **상관의 불만**과 **동료의 원망**이 있었다. 상관의 불만은 부하 직원의 불복종으로 인해 자신의 지시 목적이 달성될 수 없게 되는 못마땅한 상황과 불복종 자체에 대한 불쾌감에서 비롯되었다. 상사의 반응에는 점잖은 것들도 있었지만, 불만을 강하게 표출하는 경우도 보고되었다.

“뭐라 말씀은 안하시지만 표정이...(별로였어요).”

“끝까지 그 사업을 자기가 안 맡겠다고 해서 다른 사람에게 업무가 넘어갔대요. 그래서 그 사람은 과장님이랑 사이가 많이 틀어졌
다더라고요.”

“한 시간이고 두 시간이고 그 주무관이나 사무관한테 욕을 하는 거죠. 왜 그렇게 했느냐, 네가 잘못된 거 아니냐.”

개인의 성격에 따라 다르겠지만, 상관과 실무자는 조직 내에서 가장 작은 단위를 이루어 같은 공간에서 업무를 수행한다는 점에서 상관의 불

으로 바꾸어 생각한다면, 인과적 원인의 다른 상위범주인 ‘외부의 압력’에 대응하는 직속 상관의 의도적인 태만(neglect) 전략으로 이해될 수도 있다.

만은 1회적인 문제로 끝나기 어렵다. 더욱이 불복종으로 업무를 거부한 경우 상관이 다른 부하 직원에게 업무를 이동시킴으로써 새로운 업무를 부여받은 동료의 원망도 감내해야 한다. 업무가 증가하는 상황 자체도 짜증나지만, 거부한 실무자에게 문제였던 지점이 업무를 받은 실무자에게도 문제로 느껴질 수 있기 때문이다.

“그렇게 새로 업무를 받은 사람이 그렇게(불만스럽게) 얘기하더라고요. 그 사람이 안 해서 내가 했다.”

“처음 시켰던 사람이 못하겠다고 하면 그 사람이 일을 하기 싫어서 안하겠다고는 건지, 정말 이상해서 못하겠다고는 건지 살펴봐야 하는데... 본인(상관)은 (그 일을) 하고 싶으니까 저한테 넘긴 거겠죠. 솔직히 짜증나긴 해요.”

(2) 인사 상 불이익

관계의 악화가 외형상의 영향 없이 기저에서 발생하는 관계자들 사이의 심리적 변화라면, 인사 상의 불이익은 불복종한 개인에게 직접적으로 구현되는 피해이다. 이러한 피해는 1차적으로는 **기회의 박탈**, 2차적으로는 **낙인효과**로 인해 파급력이 지속된다.

“똑바른 소리를 많이 하는 선생님이 있었어요. 나이도 많고, 어차피 승진도 못하는 분이였어요. 본인의 소신을 굉장히 정확하게 얘기하시다보니 오히려 더 뺨상이 되어서 승진에서 누락이 되었지만.”

“지시를 (이행)하지 않는다면 하는 건 자기 인사 상의 불이익을 감수해야 하는 거잖아요? 우리 (노태강) 차관님이 그런 경우 아닌가요?”

부서장은 정책의 결정권자이자 부서 내의 인사권자이기도 하다. 인사

행정과 관련된 업무는 운영지원과에서 총괄하기는 하지만, 부서장은 부하 직원의 진출입 및 성과평가, 승진순번 수여 등에 있어 큰 영향력을 미친다. 불복종으로 인한 불만은 상관인 부서장이 실무자에게 줄 수 있는 다양한 보상을 축소시키며 극단적인 경우에는 퇴출에 이른다. 박근혜 대통령에게 ‘나쁜 사람’으로 찍혀 퇴직해야 했던 노태강 제2차관의 사례가 이에 해당한다.

기회의 박탈의 실행이 설사 1회로 종료되더라도, 한 번 형성된 인식은 당사자뿐 아니라 이를 지켜보고 있는, 혹은 후술할 ‘상담하기’, ‘의논하기’ 등을 통해 사건의 전모를 알게 되는 주변인들로 인해 확산되게 된다. 행위자에 대한 인식은 직급별, 혹은 개인적 친근감에 따라 상이할 수 있지만 객관적 사실인 ‘지시와 불이행’은 분명하기에 불복종한 실무자는 낙인 효과에 구속되어 지속적인 인사 상의 불이익을 받을 수 있다. 전술한 사례의 ‘밧상’, ‘나쁜 사람’이 이에 해당한다.¹⁵⁾

(3) 외부의 질책

외부의 질책은 앞서 언급한 두 가지 불이익과 달리, 복종의 결과 발생할 수 있는 불이익이다. 하위범주로는 **내·외부 감사와 언론보도**가 제시되었다. 이 범주는 연구 참여자들이 직접 경험한 것이라기보다는 간접적으로 알게 된 내용들에 대한 진술로 구성되었고, 다른 자료들도 참고했다.

“본인이 울면서 막… 감사실에 걸렸을 때…”

15) 흥미로운 점은, 노태강 제2차관의 경우 ‘나쁜 사람’이라는 낙인이 박근혜 정권에서는 퇴직에 이를 정도로 극단적으로 부정적으로 작용했지만, 문재인 정권에서는 퇴직한 국장을 차관으로 파격 승진 재임용(일반적인 직급체계는 ‘국장-실장-차관보-차관-장관’인데 실장이나 차관보가 아닌 차관으로 바로 임용함)하는 계기로 작용했다는 것이다.

“주무관이 청문회에 선 장면이 너무 충격적이었던 것 같아요”

내부 감사는 부처 내부의 자체적인 감사를 의미한다. 문화체육관광부 안에는 감사관(실)이 있으며, 감사관 1인(고위공무원)과 감사담당관 1인(서기관/부서장), 그리고 14명의 실무자들로 구성되어 있다(2019년 5월 기준). 감사관(실)에서는 종합감사, 특정감사뿐 아니라 공직윤리나 반부패 청렴업무도 담당하고 있어 위반 사항에 대한 감사를 실시할 수 있다. 즉, 상관의 애매모호한 지시가 알고 보니 부당한 것이었다면 이를 알고도 복종한 실무자 역시 감사 대상이 될 수 있는 것이다. 동일한 맥락에서, 감사원의 감사나 국회의 국정감사 등을 통해서도 외부의 질책을 받을 수 있다.

‘주무관이 청문회에 선’ 사건은 면접뿐 아니라 관찰과정에서도 다수의 직원들이 언급했던 사건이다. 2016년 국회 교육문화체육관광위원회의 관심은 단연 국정농단 사태에 집중될 수밖에 없었는데, 특히 9월 27일에 진행된 국정감사는 오전 10시 02분에 시작하여 익일 01시 21분에 종료될 정도로 긴 공방이 이루어졌다. 일반적으로 피감부처의 장관과 실·국장들이 증인으로 참석하는 국정감사에서, 다수의 국회의원들이 시작부터 실무자들의 소환을 요구함에 따라¹⁶⁾ 미르재단과 K스포츠재단의 설립허가 과정에 참여한 사무관 1인과 주무관 2인이 증인으로 출석함으로써 다른 실무자들에게도 큰 파장을 일으켰다. 당시 소환된 실무자들은 국회의원들의 날선 지적에 직접 답변을 해야 했고, 담당 과장은 병원에 실려가는 상황이 벌어졌다.

16) 당시 조운선 문화체육관광부 장관이 다음과 같이 우선 과장의 답변을 듣고 부족한 경우 출석시키는 것을 제안했지만 수용되지 않았다. “위원장님, 담당과장까지가 서면을 검토해야 되는 선입니다. 그런데 주무관은 당시도 그렇고 지금도 그렇고 너무 사회생활과 공직생활 경험이 길지 않은데 굉장히 겁이 나고 충격을 받은 것 같습니다. 그래서 사실관계를 담당 과장에게 소상히 전했고 위원님의 질의에 성실히 답변하고 그럼에도 불구하고 부족한 점이 있으시면 그때 부르께 하면 어떠신가 감히 여쭙어 보겠습니다.”(2016년, 20대 346회 국정감사(교육문화체육관광위원회))

언론의 보도는 조직 내부의 일을 외부에 알림으로써 사안의 파급력을 확산시키는 동시에 국민의 판단이 추가되는 계기가 된다. 부정적인 어조의 기사라면 더욱 그렇다.

“칭찬하는 언론이 어디 있어요. 다 까내리지. 언론사에서도 부담스러울 게, 칭찬하면 정부에서 돈 받았냐고 할걸요?”

“그냥 내부적으로 앞으로 조심하자, 이렇게 정리되면 다행인데 뺀으로 보도가 되면... 최악은 현안이 되는 거고, 그게 아니더라도 윗분들이 신경 쓰기라도 하면...”

연구자는 연구 참여자들이 언급하는 다양한 유형의 불이익이, 혹여나 상관의 (애매모호하지만 알고 보니 부당한) 지시에 대한 자신의 복종 또는 불복종이 자신에게 가져다줄 불이익에 대한 우려에서 비롯된 것으로 판단하고, 결과를 ‘불이익’이 아닌 ‘불이익에 대한 우려’로 설정하였다.

3. 작용-상호작용 전략: 복종 여부에 대한 고민

작용-상호작용 전략은 특정한 맥락적 조건 안에서 인과적 조건에 의해 발생하는 중심현상을 조절하고 수행하고 반응하기 위해 발생하며, 연속적(processual)이며 목표지향적이라는 특징이 있다. 실무자들은 상관의 ‘애매모호한 지시’를 마주하게 되면 이에 복종할 것인지, 복종하지 않을 것인지를 고민하게 된다.

복종 또는 불복종이라는 행동을 실행하기 전 단계에서, 연구 참여자들은 고민 과정을 혼자 해결하거나, 상담을 통해 타인과 나누는 양상을 보였다.

(1) 혼자 해결하기

연구 참여자들은 지시에 대한 복종 여부를 결정하기 전에, 상관의 지시와 관련된 내용을 탐색한다고 응답했다. 구체적으로는 법규 등 법적 근거를 찾아보거나, 전례가 있었는지 조사하는 식이었다.

“혹시 문제가 되는 규정은 없는지 찾아보죠. 법에 있으면 확실하니까.”

“신규(사업)가 아니면 예전에 어떻게 했는지 찾아봐요. 비슷한 일이 있었으면 전임자 선생님께 전화해서 어떻게 해결하셨냐고 물어보고.”

개인 차원에서 해결할 수 있으면 가급적 큰 분란을 일으키지 않고 정리하고 싶어 하는 의사를 파악할 수 있었다. 결과적으로 상관의 지시에 따르기로 결정한다면, 부하 직원이 상관의 지시에 대해 재고하고 있다는 것을 상관이 불쾌해할 수 있기 때문이라는 응답도 있었다. 이 과정은 여기에서 끝나지 않는다 하더라도 사안과 관련된 최대한 많은 정보를 수집할 수 있다는 데에서 도움이 되었다.

법적 근거는 일반적인 의미의 법률뿐 아니라 대통령령, 부령, 내부 지침 등을 모두 포괄하지만 5,201건의 법령, 16,299건의 행정규칙, 79,769건의 판례·해석례 중에서 해당 사안에 대해 꼼꼼하게 찾아내기는 어려운 실정이다. 따라서 문서등록대장에서 전임자의 공문 수·발신 내역을 검색하거나, 내부망 컴퓨터에서 관련 파일들을 찾아보는 방법이 훨씬 현실적이었다.

(2) 상담하기

혼자 해결하기와 동시에, 혹은 그 이후에 나타났던 현상은 타인과 고

민을 나누는 모습이였다. 비슷한 연차와 직급에 있는 동료에게 유사한 사례가 있었는지 묻거나, **상관의 상관을** 찾아가 대화를 시도하는 경우가 있었다. ‘혼자 해결하기’의 예시로 제시된 ‘전임자의 사례조사’ 역시 ‘전임자와의 상담’과 분리되기 어렵다는 점에서 상담하기 영역에도 포함된다고 볼 수 있다.

“너무 답답하면 동기들이랑 얘기해요. 비슷한 경우가 있더라도 상황이 다 다르니까 완전히 적용하기 어렵긴 한데... 속은 후련하죠.”
“과장님 지시가 너무 이상한 것 같으면 국장님한테 찾아갈 수 있겠죠. 웬만해서는 안 그러겠지만.”

상담하기는 혼자 해결하기에 비해 상황의 해결보다는 정서적인 공감대 형성에 가까웠다. 동일한 상관으로부터 유사한 지시를 받은 같은 부서 동료의 경험, 동일한 직급의 상관으로부터 유사한 지시를 받은 동기 집단의 경험을 공유함으로써 상관 개인과 상관의 지시에 대한 이해를 넓히고 향후의 행동에 대해 가늠하는 데 도움을 받고자 했다.

다만 상관의 상관과 의논하는 것은 비슷한 직급의 동료나 전임자와의 상담과 달리 드문 일이며, 정서적인 해소보다는 실질적인 해결에 가깝다는 점에서 고민의 양상인 동시에 작용-상호작용 전략의 하나로 간주될 수도 있다는 다중성을 지니고 있었다.

4. 결과: 최적 행동전략 선택

복종 여부에 대한 고민이 끝나면, 혹은 고민이 끝나지 않더라도 시간적 제약이 있는 실무자들은 자신에게 최적의 행동전략을 선택하게(또는 선택해야만) 된다. 상사의 애매모호한 지시를 조직 내에서 경험하는 불만족스러운 상황의 한 유형으로 본다면, EVLN 모형의 현실적 양태로 탐색해볼 수 있는 지점이다.

(1) 순응하기

순응은 상관의 지시대로 이행하는 것, 즉 복종을 의미한다. 순응은 공식사회는 물론이거니와 대부분의 조직에서 가장 압도적인 행동 양식이다. 순응은 지시 내용에 동의해서 이루어지기도 하지만, 내용 자체에 대한 판단은 제쳐두고라도 지시자에 대한 신뢰에서 비롯되기도 했다.

“고민해봤는데 결국 그게 맞는 것 같으면... (하죠).”

“그 업무에 대해 가장 잘 아는 사람은 과장님이랑 우리 과니까요. 과장님을 믿고 하거나... 이상한 지시는 과장님이 더 철저하게 커트를 하기 때문에.”

“(과장님이) 워낙 판단이 빠르시고 엄청 합리적이시고 무리이거나 그런 건 본인이 위에 되게 적극적으로 설득하시거든요.”

동의를 그 내용에 대해 적극적인 탐색의 결과 이루어지기도 하지만, 탐색을 중지하는 소극적인 상황에서도 이루어진다. 지시 내용에 동의하는 순응은 내용에 대해 직접적이고 적극적인 복종이지만, 지시자에 대한 순응은 내용에 대해서는 소극적이나 지시자에 대해서는 적극적인 복종이라는 이중적인 양상을 보인다. 후자의 경우, 베버(Weber)의 카리스마적 리더(charismatic leader)에 대한 복종이라는 점에서 실무자는 이러한 리더가 없는 상황에 놓이면 다시 혼란의 상태에 빠질 가능성이 높다.

(2) 반대하기

계층제 조직의 특성상, 하급자로서는 복종보다는 반대가 훨씬 어렵게 느껴진다. 그럼에도 불구하고 상관의 애매모호한 지시를 이행하는 것이 맞지 않다는 판단이 드는 경우에는 다양한 강도의 반대 유형이 사용되었다. 구체적으로는 설득 시도, 의도적 업무태만, 업무 거부, 부서 이동

요구가 있었다.

“서로가 오픈된 마음으로 접근해야 하는 것 같아요. 소통이 잘 되어야죠. 단순한 복종의 문제가 아니고 행정을 풀어나가는 것 아닌지...(중략)... 복종하지 않으면 생존의 문제가 있는 군대와 달리 우리는 방법의 문제잖아요?”

“제가 아니라고 설득할 수 있는 대상도 과장님이고...(후략).”

“업무는 생명이 있어서 가만히 놔두면 죽을 때도 있어요. 정 아니다 싶으면 일단 안하고 다음 지시가 내려오는 지 기다려보죠. 또 하라고 하시면 어쩔 수 없이 하고 야님 말고(안 해도 되고).”

“대충 해요....(중략)... 막, 보통 사업 같으면 1부터 10까지 다 챙기는데 이걸 일부러 1, 2만 챙긴다든지.”

“끝까지 버텼던 사람들은 업무에서 제외가 됐어요. 끝까지 그 사업을 자기가 안 맡겠다고 해서 다른 사람에게 업무가 넘어갔대요.”

“인사과에 고충 써서 (부서를) 나가는 경우도 있고.”

이 범주의 응답 중에는 Hirschman과 후속 연구자들에 의해 정립된 EVLN 모형과 연결되는 것들이 많았다. 설득은 항의(voice), 일단 기다려보기, 대충하기의 의도적 업무태만은 태만(neglect), 업무 제외와 부서 이동은 각각 해당 업무/부서로부터의 이탈(exit)로 해석할 수 있다.

반대의 다양한 강도는 Hirschman(1970)이 지적한 대로 실무자들이 경험하는 불안감의 강도와 자신의 반대가 미칠 수 있는 영향력의 정도와 비례하는 경향을 보였다. 예를 들면, 상관의 애매모호한 지시가 부당하다고 판단하고, 이에 복종했을 때 가져올 부정적인 효과가 크다고 판단되는 경우 ‘끝까지 버텨으로써 업무에서 제외’되었다. 또한 주무관에 비해 사무관인 연구 참여자들이, 상관을 설득해야 한다는 책임감과 설득할 수 있다는 자신감을 피력하기도 했다.

(3) 방어하기

방어하기는 본 연구에서 가장 흥미로운 범주였다. ‘방어하기’로 묶여진 하위범주 뿐 아니라 세부 사례들도 흥미로웠다.

방어하기는 상관의 지시를 수행하지만 만약을 대비하여 스스로를 보호하기 위한 장치를 만드는 행위로 규정했다. 일반적으로 방어하기는 순응과 함께 발생하므로 순응의 하위범주로 해석할 수도 있다. 그러나 방어하기의 유형들이 지시의 이행 결과 문제가 발생했을 때, 정책의 결정 과정에서 유효한 권한을 행사할 수 없지만 조직을 박차고 나갈 수는 없는 실무자들이 확보할 수 있는 사실상 유리한 수단이라는 점을 고려한다면 ‘형식상의 순응, 실질적인 불응’으로 보아야 하기 때문에 별도의 범주로 분리했다.

방어하기의 하위범주로는 증거 수집, 공식 기록 남기기, 감추기, 외부에 알리기가 나타났다. **증거 수집**은 직접적으로는 상관이 지시한 문자나 메시지를 저장하거나, 전화 통화내용을 녹취하는 것에서부터 간접적으로는 지시의 경위에 대한 일지를 작성하는 것을 포함했다. 이는 국정농단 사태에서 주요 인물들의 수첩, 업무일지, 보고서 등이 유효한 증거로 채택되었다는 경험적 증거로 강화되는 경향을 보였다.

“그 사람(상관)이 써준 메모를 남겨야 하고, 강요에 의해 어쩔 수 없이 했다는 것을 남겨야 하죠. ...중략... 은 메모를 남기거나, 녹취를 하거나. 저는 작년 〇〇 사업은 다 녹음했어요.”

“언제, 누구랑 통화했는지에 대한 통화기록이나 경위, 국장님 말씀 같은 거는 따로 기록해두고 (밖으로 나가는 건) 공문으로 처리해놓죠.”

“요즘 일지 쓰는 사람 많더라고요. 이 일(국정농단 사태)이 있고 나서는 증거를 남겨야 된다면서.”

공식 기록 남기기는 사건의 경위에 대해 대외적으로도 명백한 증거

인 공문을 발송하는 것을 의미한다. ‘공무원은 문서로 말한다’는 일반적인 인식의 ‘문서’는 공문을 의미하는데, 공문은 객관적이고 공식적인 의사표시로서 강력한 증거능력을 갖고, 발송기관의 기안자, 검토자, 전결자가 기재되어 책임의 소재를 분명하게 보여준다.

“언제, 누구랑 통화했는지에 대한 통화기록이나 경위, 국장님 말씀 같은 거는 따로 기록해두고 (밖으로 나가는 건) 공문으로 처리해 놓죠.”

“공문을 보내놓으면 (담당자) 표시가 확실히 되니까. 안에서 말로만 하는 거랑은 차원이 다르죠”

공식 기록 남기기와 관련해서, 예전부터 내부결재(행정부 안에서 하급자가 상급자에게 결정사항을 공문으로 보고하는 것)를 활용하던 사업들¹⁷⁾이 아니고서는 하급자를 보호하기 위한 내부결재가 활성화되어있지는 않았다. 그리고 그렇게 하기는 어렵다는 응답도 있었다. 일반적으로 공식 기록 남기기는 기관과 기관 간의 대외적인 업무 관계에서 주로 활용되고 있었으며 다만 공문의 발송에 참여한 관계자가 누구인지 명확하게 보여준다는 점에서 흐릿한 기억을 보완하는 방어의 수단이 되었다.¹⁸⁾

감추기는 해당 내용에 대해 실무자들만 알고 그 외의 사람들에게는 함구하는 행위이다. 한마디로 ‘쉬쉬하는 것’이다. 주로 정무적으로 민감할 수 있는 사안이나, 검토하는 것 자체만으로도 이슈화가 될 수 있는 사안에 대해 발생했다.

“같은 과라도 옆의 사람들은 모르는 내용도 있어요. 국장님, 과장님, 저, 주무관님만 알고 외부에는 얘기하지 않는 것들도 있어서. (실행)하려고 (검토)하는 게 아니라 사전 조사만으로도 정부에서

17) 예를 들어, 보조사업의 승인이나 정산같은 업무가 이에 해당한다.

18) K스포츠 재단이나 미르K 재단의 설립 허가와 관련된 국정감사에서도 공문의 기안자와 결재 라인에 있던 실무자들이 소환되었다.(2016년, 20대 346회 국정감사(교육문화체육관광위원회))

이런 내용을 검토했다는 것 자체가 문제가 될 수도 있으니까.”

“이런 경우도 있다고 들었어요. ‘이건 없는 보고서다’라고.”

감추기와는 반대로, 외부에 적극적으로 알리는 경우도 많았다. **외부에 알리기** 범주에서 ‘외부’는 지시와 복종이 이루어지는 가장 작은 단위인 ‘부서’를 기준으로 보았다. 외부는 조직 내부와 조직 외부로 다시 구분되며, 조직 내부인 외부로는 동료, 상관의 상관, 감사실, 인사과가 언급되었고, 조직 외부로는 감사기관, 언론제보, 유튜브 등 온라인 플랫폼의 가능성을 찾아볼 수 있었다. 다만, 연구 참여자들 대부분이 조직 외부에의 제보를 진술할 때 거리를 둬으로써 이러한 일이 매우 예외적으로 발생하며, 본인과 크게 관계가 없는 일이라고 인식하는 경향을 보였다.

“아무래도 같은 직급끼리 고민을 나누게 되는 것 같아요. 증인을 확보하는 차원도 있고.”

“어떤 분은 연가를 내고 국장님을 찾아가서 (과장의 지시에 대해) 다 얘기했대요.”

“저는 차관님이랑 감사실에도 (수집한 증거를) 다 제출했어요.”

“그런 (과장의 지시로 인한 갈등) 문제를 견딜 수 없으면 결국 인사과를 찾아가게 되죠.”

“부에서 해결이 안 되면 감사원에 얘기할 수는 있겠죠. 레드휘슬인가?”

“그 신재민 사무관이, 언론사에도 알리고 유튜브도 찍었잖아요.”

“우리 국장님은 본인 지시가 마음에 아니다 싶으면 유튜브에 올리라고 하시던데요.”

참고로, 신재민 사무관이 청와대 국민청원 게시판에 올린 글 전문에도 KT&G 사장 교체와 관련된 기재부 내부 자료를 언론에 전달한 내용이 포함되어 있었다.

“나는 문건을 평소 알고 지내던 M사 기자에게 전달했다. ...중략... 문건을 받은 L 기자가 나에게 정말 기사로 내도 되는지 물었다. 나는 그러라 했다.”

방어하기의 하위범주 중 외부에 알리기를 제외한 증거 수집, 공식 기록 남기기, 감추기는 실무자의 적극성에 기반한 위장된 순응의 유형이라는 점에서 Ryu & Chang(2017)의 침묵(silence)이 현실에서 구현되는 양상을 보여준다. Ryu & Chang의 연구에서는 책임의 원천을 국민과 선출직으로 구분한다. 선출직의 의사가 연속적으로 하달되어 부서장의 지시로 이어졌다면(실제로 지시의 애매모호성에 영향을 미치는 외부 인사들로 국회, 청와대, 장관이 포함되었다) 실무자들은 상관과 정치적 견해는 다를지라도 이에 순응하지만, 그렇다고 해서 단지 침묵하기만 하는 것은 아닌 것이다.

5. 맥락적 속성: 불분명한 책임 귀속

맥락적 속성은 인과적 조건인 상관의 애매모호한 지시가 중심현상인 불이익에 대한 우려에 이르게 하는 바로 그 맥락을 의미하며, 우려를 유지시키거나 가중시키기도 한다.

상관의 지시를 애매모호하게 느낀다는 것은 명백히 정당하지도, 명백히 부당하지도 않은 지시를 수행했을 때 기간의 종료 없이 언제 어디서 구현될지 모르는 불이익의 가능성을 완전히 배제시키지 못한다는 불안감을 의미한다. 다시 말해, 지시를 수행하는 실무자의 입장에서는 지시로 인해 잘못된 상황이 발생했을 때, 자신이 그 책임에서 벗어날 수 있다고 생각한다면 이러한 불안감을 덜 느끼거나 느끼지 않아도 되는 것이다.

이러한 불안감은 개별 사안과 관련된 책임의 귀속 주체가 누구인가에 대해 규정과 현실의 간극에서 비롯된다.

(1) 실무자 책임론

실무자 책임론은 지시를 수행한 행위자에게도 책임이 있다는 입장이다. 상관이 지시를 내리더라도 실무자에게도 이에 복종할지 말지에 대해 **판단의 여지**가 있고, 무엇보다도 지시의 **구체적인 실행에 직접 관여**하기 때문에 실무자도 책임을 피해갈 수는 없다는 입장이다.

“규정상으로써 전결권자 대결권자가 진다고는 하지만... 사실 그 (결재) 라인이 다 (책임을) 지는 거 아닌가요?”

“그때도 막 주무관 나오라고 국회의원들이 압박지르고, 주무관이 제일 잘 아니까.”

일반적으로 지시자는 절대 책임의 당사자에서 벗어날 수 없기 때문에, 담당자 책임론은 실무자만 책임지라는 것이 아니고 지시자와 ‘같이’ 책임지라는 입장이다. 즉, 상관의 옳지 않은 지시에 실무자 역시 옳지 않은 복종을 했으니 실무자는 상관의 공범이며 책임도 공동책임이라는 것이다. 책임성의 차원으로 해석하면 실무자에게 전문가적 책임뿐 아니라 정치적 책임도 직접 부담할 것을 요구하는 Friedrich의 입장에 가깝다.

(2) 지시자 책임론

지시자 책임론은 지시를 내린 주체에게만 책임이 있다는 것이다. 계층제 조직에서 상관이 누리는 **높은 직급과 보수**는 그에게 지워진 책임의 크기에 비례하는 것이며, 조직을 이탈하지 않는 이상 실무자는 상관이 내린 결정에 복종해야 하는 의무가 있기 때문에 결정의 이행은 부수적인 것이고 **결정 주체**가 책임을 져야 한다는 입장이다. 더욱이 공직은 조직을 이탈하는 사람의 수가 매우 적어¹⁹⁾ 사실상 대부분의 경우 실무자는

19) 2018년 국가공무원 일반직 162,530명에 퇴직인원 6,412명으로 퇴직률 약

복종을 해야만 한다.

“국장이라는 타이틀과 월급과 책임을 준다는 것은 그만큼 무거운 자리니까 그만큼 대우를 해주는 건데...”

“실무자들 입장에서 보고를 한다는 건 내가 책임지지 않고 보고받은 자가 최종 결정권이 있으므로 그가 책임을 진다는 거잖아요?”

연구 참여자인 실무자들은 보고체계는 곧 책임체계이며, 상관이 보고를 받은 이상 그에 대한 결정과 그 결과에 온전히 책임을 져야 한다고 인지하고 있었다. 특히 고위공무원단인 국장급 이상 공무원을 ‘책임을 지는 자리’로 인지함으로써 이들이 역할은 유사시 외부의 질책으로부터 실무자들을 보호하는 것을 포함한다고 응답했다.

6. 중재적 조건: 진퇴양난

중재적 조건은 책임의 귀속 주체가 불분명한 맥락적 속성에서, 복순응, 반대, 방어의 행동 전략을 조장하거나 강요하는 조건이다. 맥락적 속성보다는 보다 구조적인 전후관계로 이해할 수 있다. 이러한 중재적 조건으로는 불복종자를 바라보는 사회의 이중적 시각과 순응을 권장하는 조직의 보수성을 들 수 있다.

(1) 사회의 이중성

공공서비스의 제공과 관련해서 공익을 훼손하는 사례가 발생하는 경우, 정부라는 조직에 대한 비난과 더불어 조직 속의 실행자인 실무자 개인에 대한 비판도 함께 전개된다. 선행연구에서 살펴본 바와 같이 학계

3.9%(행정부 국가공무원 현원은 656,665명이지만 퇴직 통계가 일반직을 기준으로 작성되어 일반직을 대상으로만 비교함)(2018년, 인사혁신통계연보)

의 제언 및 대부분의 언론에서는 개별 공무원들에게 상관의 부당한 지시에는 목소리를 낼 것을 주문한다.

그러나 설사 내부고발자가 되기로 마음먹은 사람이라 할지라도 급격히 식어버리는 사회적 지지에 비해 직접적으로 경험해야하는 경제적·사회적 불이익은 두려운 대상일 수밖에 없다.

“관심은 금방 꺼져버리죠. 지금도 봐요, 신재민 사무관이 어떻게 되었는지 관심이나 갖나요? (정부) 안에 있었으면 잘나갔을 텐데.”
“말로는 책임, 책임 거리는데 그래서 정말 나서게 됐을 때는 누가 도와줘요. 그냥 혼자 뒤집어쓰는 거지. 별난 사람이라고 생각할걸요? 대부분은 안 그런 사람이니까.”

다른 사람들은 멀쩡하게 잘 다니는 조직을 나온 사람은 조직의 부적응아로 이해되기 쉽고, 정기적으로 들어오던 수입이 끊기고, 명예훼손 등 소송으로 인한 지출을 감당해야 하며, 기존에 몸담았던 조직에 대한 배신자라는 낙인으로 인해 새로운 직장으로의 이직도 어려워진다. 또한 기존 조직에서 맺었던 사회적 관계가 와해되어 친했던 사람들과 소원해지고, 그들이 다치는 것을 지켜보아야 하며, 조직이 방어력과 영향력을 동원하여 이탈자 본인을 흠집 내기 시작한다면 사회적, 심리적 타격도 어마어마해진다.

신재민 사무관이 KT&G 관련 문건을 언론사에 제보한 후 묘사한 심정도 이와 동일한 맥락이다.

“L기자에게 문건을 넘기고 기사가 준비되는 도중 온갖 생각이 들었다. ... 중략 ... 괜한 일을 한 것이 아닌가 하는 후회, 기사가 나오면 주변 사람들에게 돌아갈 것으로 추정되는 피해 등등. ... 중략 ... 당시에는 조직이나 주변 사람에 대한 애착도 컸다. 공무원 조직의 특성상 기획재정부도 한 번 입직하면 주변 사람들과 퇴직할 때까지 함께 지내야 한다. 조직 내부의 결속도 강했다. 조직 내 사람

은 단순한 직장동료나 상사 이상이었다. 내가 넘긴 문건이 방송에 나오게 된다면 주변 분들이 곤란을 겪을 것은 자명했다. 그 모든 것들은 나에게 큰 압박이었다.”

그는 국채 조기상환 취소 사건 이후에는 퇴사를 하기에 이르고, 예정되었던 학원강의를 시작하기 전에 자신이 기획재정부를 퇴사한 이유를 밝히지 않고는 못 견딜 것 같다며 유튜브를 올리게 된다.

양심고백에 대한 국민적 관심을 불러일으켰던 삼성의 김용철 변호사도, 용감한 공익제보자라는 프레임과 함께 ‘그동안 잘 먹고 잘 살지 않았느냐’, ‘이제 와서 불리해지니까 양심선언이라는 이유로 조직을 배신했다’는 이중적 프레임에서 여론의 심판을 받은 바 있다.

(2) 조직의 보수성

사회 일반은 당위적인 차원에서는 불복종을 권장하면서도 현실적인 차원에서는 이를 충분하게 지지해주지 않음으로써 이중성을 드러낸다면, 조직은 일관되게 순응을 권장한다. 이는 기본적으로 순응적인 조직분위기와 다수의 선례들이 구성하는 복종의 경로의존성으로 인해 발생한다.

순응적인 조직분위기는 연구 참여자들이 인식하는 문화체육관광부의 특징으로, 연구 참여자들은 문화체육관광부가 외부의 다른 부처에 대해서나 내부에서 상관에 대해서나 전반적으로 순응적인 분위기가 있다고 진술했다. 복종의 경로의존성은 유사한 종류의 지시에 대한 전임자들의 복종(시간적 차원), 현재의 동료들의 복종(공간적 차원)과 같은 사례와 더불어 스스로의 복종 이력(개인적 차원)으로 인해 생성된다. 공무원 개인으로서의 현재의 지시에 대한 자신의 불복종으로 인해 전임자, 동료뿐 아니라 과거의 자신이 수행한 내용을 비정상적인 행위로 만드는 것에 대한 부담감이 존재하는 것이다.

“우리 부는 확실히 다른 부에 비해 순종적인 것 같아요.”

“순한 게 아니라 바보 같은 거 인거 같아요.”

“예를 들어, 그냥 ‘해줘’라고 하는 경우에 ‘안돼요’라고 하면 싫어하시는 것 같아요. 아직 받아들일 준비가 안 되신 것 같아요. 물론 국장님들마다 다르겠지만.”

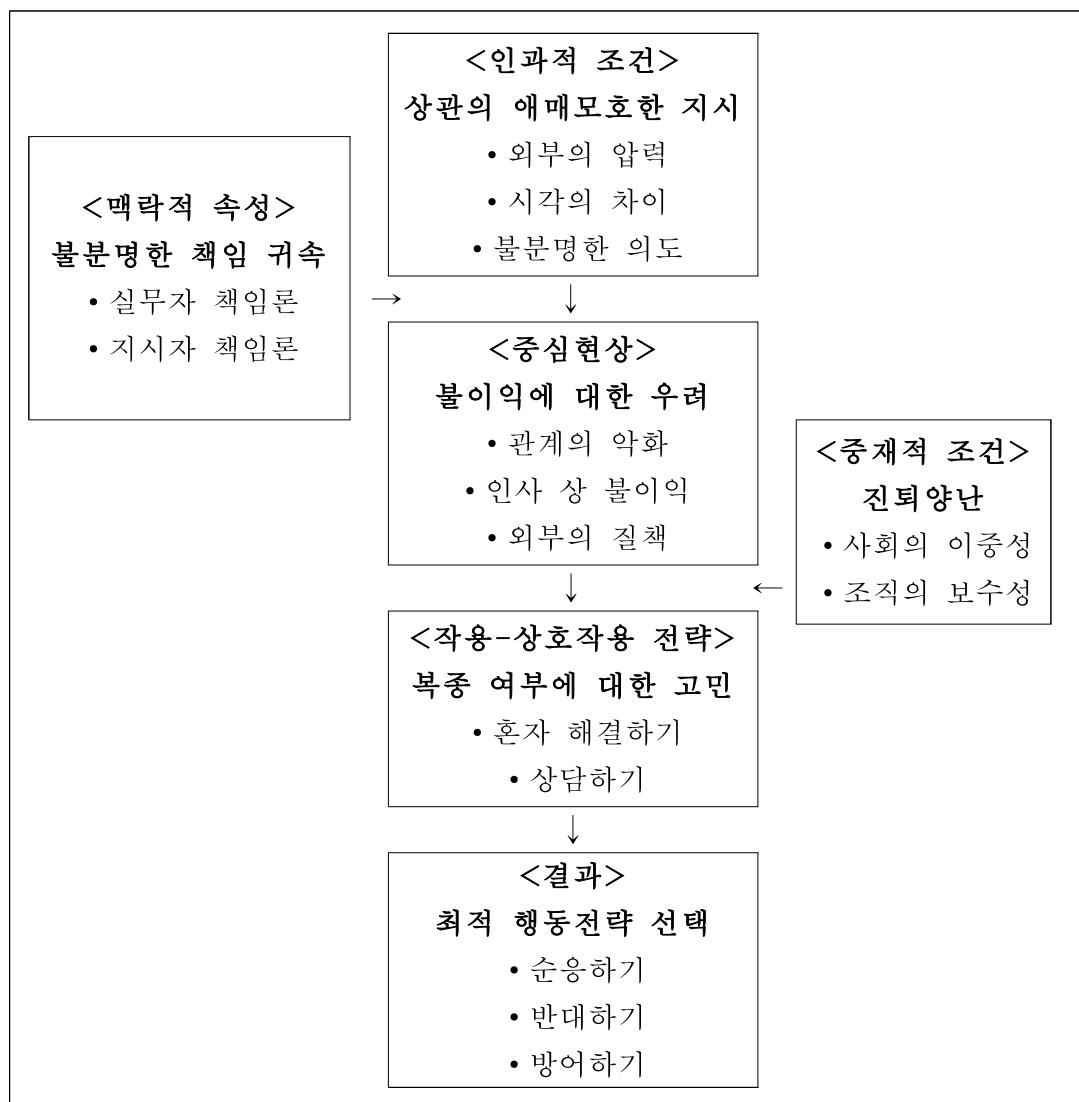
(불복종으로 인한 상관과의 관계 악화와 복종으로 인한 자신의 정계 가능성 중 후자를 선택하게 되지 않겠냐는 질문에)“그렇죠. 그런데 다른 사람들은 그렇게 (지시를 거부) 안했겠죠. 누군가는 해야 하는 일이니까.”

“처음에는 당연히 모르죠. 시키는 대로 하다보면 알게 되는 거지. 나중이라도 ‘아 그때 그게 아니었는데 이렇게요. 그런데 나중에 가서 이제는 못한다고 하면 전에 한 거는 잘못된 거라고 인정해 버리는 셈이 되니까.”

제 3 절 핵심범주

개방코딩과 축코딩으로 분석한 내용을 선택코딩을 통해 핵심범주를 도출하면 ‘상관의 애매모호한 지시를 받은 공무원이 복종 여부에 따른 불이익에 대해 우려함’으로 정리할 수 있었다.

핵심범주와 주변범주를 도식화하면 다음과 같다.



[그림 3] 도출된 패러다임

각 범주별 주요 진술들을 정리하면 다음과 같다.

패러다임	상위범주	주요 진술
인과적 조건: 상관의 애매모호한 지시	외부의 압력	“국회의원 포럼도 같은 경우죠. 국회의원이 포럼을 하겠다고 하면 그 내용이 우리 부 방향과 일치할 수도 있지만 그렇지 않은 경우도 있는 건데...” “과장님이 안 된다고 보고했는데도 청와대에서 눌러버리는 경우도 있으니까.” “거기도 장관이 딱 꽂히는 게 있으면 그걸 되게 하려고 하더라고요.”
	시각의 차이	“제가 아직 들어온 지 얼마 안됐으니까 잘 판단이 안서요. 제가 맞는지, 뭔가 놓치고 있는 건 아닌지...” “주무관이 고려하는 차원, 사무관이 고려하는 차원, 과장이 고려하는 차원, 국장이 고려하는 차원, 부처 차원 이렇게 다 다르니까 뭐가 딱 맞는다고 하기는 어려운 것 같아요.”
	불분명한 의도	“정말 그 지역을 밀어주면 잘 될 것 같아서 그러는 건지, 아니면 일가친척 중에 땅이 있는 건지 누가 알겠어요?” “할 수도 있고 안할 수도 있는 건데 보고 드려도 아무 말씀 안하시니까 하라는 건지 말라는 건지...”
중심현상: 불이익에 대한 우려	관계의 악화	“한 시간이고 두 시간이고 그 주무관이나 사무관한테 욕을 하는 거죠. 왜 그렇게 했느냐, 네가 잘못된 것 아니냐.” “그렇게 새로 업무를 받은 사람이 그렇게(불만스럽게) 얘기하더라고요. 그 사람이 안 해서 내가 했다.”
	인사 상 불이익	“똑바른 소리를 많이 하는 선생님이 있었어요. 나이도 많고, 어차피 승진도 못하는 분이었어요. 본인의 소신을 굉장히 정확하게 얘기하시다보니 오히려 더 밟상이 되어서 승진에서 누락이 되었지만.” “지시를 (이행)하지 않는다거나 하는 건 자기 인사 상의 불이익을 감수해야 하는 거잖아요? 우리 (노태강) 차관님이 그런 경우 아닌가요?”
	외부의 질책	“본인이 울면서 막... 감사실에 걸렸을 때...” “주무관이 청문회에 선 장면이 너무 충격적이었던 것 같아요”

		“그냥 내부적으로 앞으로 조심하자, 이렇게 정리되면 다 행인데 밖으로 보도가 되면… 최악은 현안이 되는 거고, 그게 아니더라도 윗분들이 신경 쓰기라도 하면…”
<p>작용- 상호작용 전략: 복종 여부에 대한 고민</p>	<p>혼자 해결하기</p>	<p>“혹시 문제가 되는 규정은 없는지 찾아보죠. 법에 있으면 확실하니까.”</p> <p>“신규(사업)가 아니면 예전에 어떻게 했는지 찾아봐요. 비슷한 일이 있었으면 전임자 선생님께 전화해서 어떻게 해결하셨냐고 물어보고.”</p>
	<p>상담하기</p>	<p>“너무 답답하면 동기들이랑 얘기해요. 비슷한 경우가 있더라도 상황이 다 다르니까 완전히 적용하기 어렵긴 한데… 속은 후련하죠.”</p> <p>“과장님 지시가 너무 이상한 것 같으면 국장님한테 찾아갈 수 있겠죠. 웬만해서는 안 그러겠지만.”</p>
<p>결과: 최적 행동전략 선택</p>	<p>순응하기</p>	<p>“고민해봤는데 결국 그게 맞는 것 같으면… (하죠).”</p> <p>“그 업무에 대해 가장 잘 아는 사람은 과장님이랑 우리 과니까요. 과장님을 믿고 하거나…, 이상한 지시는 과장님이 더 철저하게 커트를 하기 때문에.”</p>
	<p>반대하기</p>	<p>“제가 아니라고 설득할 수 있는 대상도 과장님이고…(후략).”</p> <p>“대충 해요. …(중략)… 막, 보통 사업 같으면 1부터 10까지 다 챙기는데 이건 일부러 1, 2만 챙긴다든지.”</p> <p>“끝까지 버텼던 사람들은 업무에서 제외가 됐어요. 끝까지 그 사업을 자기가 안 맡겠다고 해서 다른 사람에게 업무가 넘어갔대요.”</p> <p>“인사과에 고충 써서 (부서를) 나가는 경우도 있고.”</p>
	<p>방어하기</p>	<p>“그 사람(상관)이 써준 메모를 남겨야 하고, 강요에 의해 어쩔 수 없이 했다는 것을 남겨야 하죠. …중략… 메모를 남기거나, 녹취를 하거나. 저는 작년 ○○ 사업은 다 녹음했어요.”</p> <p>“공문을 보내놓으면 (담당자) 표시가 확실히 되니까. 안에서 말로만 하는 거랑은 차원이 다르죠”</p> <p>“이런 경우도 있다고 들었어요. ‘이건 없는 보고서다’라고.”</p> <p>“아무래도 같은 직급끼리 고민을 나누게 되는 것 같아요. 증인? 을 확보하는 차원도 있고.”</p>

		<p>“어떤 분은 연가를 내고 국장님을 찾아가서 (과장의 지시에 대해) 다 얘기했대요.”</p> <p>“그런 (과장의 지시로 인한 갈등) 문제를 건드릴 수 없으면 결국 인사과를 찾아가게 되죠.”</p> <p>“부에서 해결이 안 되면 감사원에 얘기할 수는 있겠죠. 레드휘슬인가?”</p> <p>“그 신재민 사무관이, 언론사에도 알리고 유튜브도 찍었잖아요.”</p>
<p>맥락적 조건: 불분명한 책임 귀속</p>	<p>실무자 책임론</p>	<p>“규정상으려야 전결권자 대결권자가 진다고는 하지만… 사실 그 (결재) 라인이 다 (책임을) 지는 거 아닌가요?”</p> <p>“그때도 막 주무관 나오라고 국회의원들이 욕박지르고, 주무관이 제일 잘 아니까.”</p>
	<p>지시자 책임론</p>	<p>“국장이라는 타이틀과 월급과 책임을 준다는 것은 그만큼 무거운 자리니까 그만큼 대우를 해주는 건데…”</p> <p>“실무자들 입장에서 보고를 한다는 건 내가 책임지지 않고 보고받은 자가 최종 결정권이 있으므로 그가 책임을 진다는 거잖아요?”</p>
<p>중재적 조건: 진퇴양난</p>	<p>사회의 이중성</p>	<p>“관심은 금방 꺼져버리죠. 지금도 봐요, 신재민 사무관이 어떻게 되었는지 관심이나 갖나요? (정부) 안에 있었으면 잘나갔을 텐데.”</p>
	<p>조직의 보수성</p>	<p>“우리 부는 확실히 다른 부에 비해 순종적인 것 같아요.”</p> <p>“예를 들어, 그냥 ‘해줘’라고 하는 경우에 ‘안돼요’라고 하면 싫어하시는 것 같아요. 아직 받아들일 준비가 안 되신 것 같아요. 물론 국장님들마다 다르겠지만.”</p>

[표 7] 범주별 주요 진술

제 5 장 결론

제 1 절 연구 결과의 요약

본 연구는 8명의 문화체육관광부 실무자 공무원들을 대상으로 실시한 면접과 문헌 자료를 바탕으로 진행한 공무원의 복종 의무 인식에 대한 연구이다. 자료의 수집과 분석 과정에서 연구의 초점을 ‘국정농단 사태 전후 복종 의무 인식의 변화’에서 ‘애매모호한 지시의 복종 의무에 대한 실무자들의 인식’으로 변경하게 되었다. Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 방법론을 적용한 결과 개방코딩과 축코딩, 선택코딩을 통해 총 35개의 하위범주, 15개의 상위범주, 그리고 6개의 패러다임 요소를 발견했다. 선택코딩의 결과 핵심범주는 ‘상관의 애매모호한 지시를 받은 공무원이 복종 여부에 따른 불이익에 대해 우려함’으로 도출됐다.

업무는 상관의 지시와 부하 직원의 이행으로 이루어지며, 중앙부처 역시 마찬가지이다. <인과적 조건>은 공무원이 업무수행 과정에서 쉽게 옳고 그름을 판단하기 어려운 상관의 지시와 마주하는 경우를 다루었다. 지시의 애매모호성은 상관이 국회나 청와대, 장관 관심사항 등 외부의 압력으로 인해 간접적으로 전달되기 때문인 경우도 있고, 직급에 따른 시각의 차이에 기인한 것일 수도 있으며, 상관의 사익과 일치되거나 결정의 시기를 미룸으로써 상관의 진정한 의도가 불분명한 경우를 포함한다.

실무자가 선택하는 행위가 복종이든 불복종이든 장래에 발생할 수 있는 불이익에 대한 우려가 <중심현상>으로 나타났다. 불복종하는 경우 상관이나 동료와의 관계 악화나 승진 기회의 박탈이나 낙인효과와 같은 인사 상의 불이익을, 복종하는 경우 내·외부의 감사와 언론과 국민의 질타 등 외부의 질책을 우려했다.

복종 여부에 대한 고민은 <작용-상호작용 전략>으로 나타났다. 실무자인 공무원은 애매모호한 지시에 복종할 것인지, 말 것인지를 결정하기 전에 혼자 법적 근거나 전례를 찾아보거나, 동료나 또 다른 상관과 상담을 하게 된다.

중심현상의 결과로, 공무원들이 자신의 상황에 맞는 최적 행동전략을 선택하는 단계가 <결과>로 나타났다. 이 단계에서 공무원은 상관의 지시에 순응할지, 반대할지, 또는 방어의 수단을 확보할지를 결정하고 실행에 옮기게 된다. 순응하는 경우 공무원 개인이 지시의 내용에 대해 동의하는 방향으로 판단을 내린 경우도 있었지만, 지시 내용에 대한 확신은 부족하더라도 상관에 대한 신뢰에 기반하는 경우도 있었다. 반대하는 경우에는 상관을 설득하려 하거나, 설득에 실패하는 경우 의도적으로 태만하게 업무를 수행하거나, 더 나아가서는 업무를 거부하고 부서 이동을 요구하는 경우도 있었다. 마지막으로 방어하기는 표면상 지시에 복종하고 있지만 실제적으로는 반대의 여지가 있다는 입장에서 관련 증거를 수집하거나, 공식적인 기록을 남기거나 혹은 전혀 남기지 않거나, 외부에 알리는 행동양식으로 나타났다.

공무원들이 최적 행동전략을 선택하는 배경이 되는 <맥락적 속성>으로는 불분명한 책임 귀속이 제시되었다. 담당자도 판단의 여지가 있고 정책의 직접 실행자라는 점에서 책임을 피해갈 수 없다는 입장과, 상관에게 높은 직급과 월급, 결재권을 부여한 것은 그에 상응하는 책임을 지우는 것이므로 지시자만 책임을 지는 것이 타당하다는 입장이 대립함으로써 공무원들은 책임 귀속 주체를 불분명하게 인식하고 있었다.

공무원들이 행동전략을 택하게 되는 보다 거시적이고 구조적인 상황인 <중재적 조건>은 진퇴양난으로 정리하였다. 공무원 개인의 합리적인 판단을 요구하는 사회와 학계의 당위적이고 규범적인 주장에 비해 내부 고발자에 대한 시선은 부정적이고 지원도 부족한 반면, 정부 조직 내부에서는 일관되게 순응적인 행동을 기대하고 있었으며 대다수가 복종하는 상황에서 본인만 돌출 행동을 하는 것이 상당한 부담으로 작용하고 있었다.

제 2 절 연구의 의의와 한계

1. 연구의 의의

본 연구의 의의는 첫째, 중앙부처 실무자급 공무원들이 빈번하게 경험하는 어려움인 ‘애매모호한 지시’를 분석 대상으로 설정함으로써, 공직사회의 현실에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있었다. 불안정성이 심화되는 현대 사회에서 직업의 안정성을 보장해주는 직업으로 인식되는 공직은 많은 사람들의 전망의 대상이자 동시에 비난의 대상이다. 때문에 공직사회 구성원들은 진입할 때까지는 높은 경쟁률을 뚫은 우수한 인재들로 인식되지만, 진입 후에는 복지부동하고 무능하고 부패한 관료로 비판의 대상이 되기 쉬웠을 뿐, 이들의 행위들이 이해의 대상이 되기는 쉽지 않았다. 그러나 본 연구는 공무원들이 현실에서 겪는 어려움을 조망하고, 이에 대응하는 다양한 행위 유형을 탐색함으로써 공무원이 아닌 사람들의 공무원에 대한 이해, 혹은 공무원 상호간의 이해, 조직 내 상급자의 하급자에 대한 이해도를 제고하는 데 기여할 수 있다.

둘째, 근거이론적 접근을 활용함으로써 선행적인 이론에 얽매이지 않고 실제의 현실을 살피고, 상향식(bottom-up) 이론 구성에 기여할 수 있었다. 근거이론은 연구자의 편견은 최소화하되 이론적 민감성에 기반하여 유의미한 범주를 발견하는 것을 중시한다. 본 연구에서 채택한 반구조화된 면접은 양적 연구의 일반화된 연구방법론인 설문조사에 비해 질문의 구성이 자유롭고, 사전에 제시된 문항 내에서만 응답해야 하는 설문조사와 달리 연구자가 전혀 예측할 수 없는 내용들을 획득할 수 있다는 데에서 장점이 크다. 그 결과 상관의 애매모호한 지시에 대응하는 실무자들의 경험적 현실들로부터 패러다임 요소를 도출해냄으로써 유의미한 이론을 도출해낼 수 있었다.

셋째, Hirschman(1970)의 EVL 모형을 관료의 책임성 유형과 연관지음으로써 발전시킨 Ryu & Chang(2017)의 이론적 분석틀의 실증 사례를

찾아낼 수 있었다. 특히, 「대한민국헌법」과 「국가공무원법」이 공무원 개인에게 지우는 책임의 유형이 다른 우리나라의 경우, 복종의 의무는 관료의 책임성 문제와 분리하여 생각하기 어렵기 때문에, 관료의 책임성 논쟁과 Hirschman의 불만족 행위 모형을 연결시킨 이들의 연구는 본 연구를 진행하고 분석함에 있어 큰 도움이 되었다. 반대로, 본 연구는 Ryu & Chang이 단순히 개념상으로 제안한 침묵(silence)이 중앙부처의 현실에서 어떠한 유형으로 발현되는지를 ‘순응하기’ 및 ‘방어하기’ 범주와 연관지어 살펴봄으로써 이론적 제안에 현실적 설명력을 불어넣을 수 있었다.

2. 연구의 한계

연구의 의의에 비해 연구의 한계가 훨씬 많음에도 불구하고, 대표적인 것들을 중심으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 연구 참여자의 한정성으로 인한 일반화의 어려움이다. 근거이론 혹은 질적 연구방법론의 일반적인 문제점을 차치하고서라도, 본 연구의 참여자들이 문화체육관광부의 공무원들이라는 점에서 이들의 응답 내용 안에는 무의식중에 부처의 특성이 반영되었을 가능성이 높다. 예를 들어, 하위범주 중 ‘순응적 조직분위기’ 역시 다른 부처에서 진행되었다면 다른 하위범주가 도출되었을 수 있다. 또한, 솔직한 응답을 위해 연구자와 라포가 형성된 연구 참여자들만을 대상으로 했기 때문에 직급, 입부시기 등을 고려하여 선정했음에도 불구하고 연구자와의 관계가 한계로도 작용할 수 있겠다.

둘째, 현실에의 적용 가능성이다. 본 연구에서 인과적 조건으로 상정한 ‘애매모호한 지시’의 상·하위범주들에는 상관 개인에게서 비롯된 것도 있고 정부 전체 차원에서 비롯된 것도 있다. 그리고 맥락적 속성과 중재적 조건 역시 공무원 개인에게 그다지 호의적이지 않다. 따라서 본 연구는 공무원 개개인에게 ‘주체적이고 적극적인 판단을 내리고, 필요하다면 다양한 불이익에도 불구하고 불복종을 하기도 해야 한다’라고 선불리 주장하기가 어렵다. 다만, 공무원들에게 요구되는 국민에 대한 책임, 국민

에 대한 의무를 의도적으로 수행하지 않는 것이 아니라 지시의 내용이나
상황적 요인으로 인해 그럴 수 없는 경우도 있음을, 그러한 가운데에도
개개인의 공무원들 나름의 방식으로 진실을 보관하고 있을 수 있음을 알
리는 데에는 기여할 수 있겠다.

부 록

본 부록은 연구 참여자의 면접내용에 기반하여 작성했다. 다만, 면접 과정에서 연구 참여자가 자기 자신의 고유한 경험에 대해서만 진술한 것이 아니라, 타인의 사례에 대해서도 함께 진술했다는 점을 고려해야 하므로 해석에 유의해야 한다.

1. 패러다임 요소별 분석

인과적 조건으로는 외부의 압력에 대한 진술이 많았으며, 특히 주무관 보다는 사무관이 경험하는 경우가 더 많았다. 직급이나 재직기간에 따른 시각의 차이를 지시의 애매모호성의 원인으로 진술하는 응답은 주무관인 연구 참여자에게서 많이 나타났다.

중심현상과 관련해서는 관계의 악화에 대한 우려가 많았다. 다수의 연구 참여자가 상관의 불만에 대한 두려움을 호소했으며, 이러한 응답에 직급에 따른 차이는 나타나지 않았다.

작용-상호작용과 관련해서는 혼자 해결하기가 가장 많았으며, 사무관은 법적 근거 탐색을, 주무관은 전례조사를 우선적으로 고려하는 경향이 있었다.

결과로는 순응하기가 압도적으로 많이 나타났으며, 반대하기는 본인의 경험보다는 타인의 사례를 통해 간접적으로 인지하고 있는 경우가 있었다. 방어하기는 순응하거나 반대하기와 병행되었다. 입부시기를 기준으로 2016년 이전에 입부한 연구 참여자는 대부분 순응과 방어를 동시에 보고했고, 2016년 이후에 입부한 연구 참여자는 순수한 순응을 많이 보고했다는 차이가 있었다.

맥락적 조건으로는 지시자 책임론과 실무자 책임론이 비슷하게 보고되었다. 입부시기를 기준으로 2016년 이전 입부자는 지시자 책임론을, 2016년 이후 입부자는 실무자 책임론을 강조하는 경향이 있었다.

중재적 조건으로는 조직보수성과 사회의 이중성이 비슷하게 보고되었다. 입부시기를 기준으로 2016년 이전 입부자는 조직보수성을, 2016년 이후 입부자는 사회의 이중성을 언급하는 경향이 있었다.

2. 사례분석

8명의 연구 참여자가 있었지만, 개별 사례를 전부 기술하는 경우 연구 참여자가 특정될 우려가 있어 대표적으로 1명의 연구 참여자의 사례를 패러다임 요소에 맞추어 기술하고자 한다. 이 참여자는 2016년 이전에 문화체육관광부에 입부한 공무원으로, 상관의 지시가 합리적 의사결정에 기반한 것인지, 본인의 사익을 위한 것인지가 불분명해 지시가 애매모호하다고 인식하고 있었다(불분명한 의도).

“정말 그 지역을 밀어주면 잘 될 것 같아서 그러는 건지, 아니면 일가친척 중에 땅이 있는 건지 누가 알겠어요?”

일반적으로 공모사업의 경우, 관련분야의 전문가들로 심사위원을 구성하고, 특별한 사유가 없는 한 심사위원회의 결정을 임의로 번복하기 어렵다. 그러나 특별한 법령상의 제한이 없다면, 공모의 내용이나 참가 지역의 자격을 결정할 때 특정 지역에게는 유리하고, 특정 지역에는 불리한 조건들을 설정하는 것은 실무자의 재량에 속한다. 이 연구 참여자는 소수의 지역을 선정하여 혜택을 부여하는 공모사업을 수행함에 있어, 상관으로부터 A지역이 선정되면 좋겠다는 지시를 받은 상황이었다.

이 연구 참여자의 상관은 평소 다른 사업의 진척과정에도 깊이 관여하며, 본인이 원하는 대로 진행되지 않는 경우 실무자들에게 직접적으로 불만을 제기하는 성향을 가진 사람이었다.

“한 시간이고 두 시간이고 그 주무관이나 사무관한테 욕을 하는

거죠. 왜 그렇게 했느냐, 네가 잘못된 거 아니냐.”

이러한 상황에서, 연구 참여자는 자신이 상관의 지시에 따르지 않을 경우 예견되는 상관이 자신에게 가질 불만을 고려하지 않을 수 없었다(상관의 불만). 그러나 동시에, 자신이 공정하게 업무를 수행하지 않았을 경우 입게 될 피해에 대해서도 인지하고 있었다(언론).

“칭찬하는 언론이 어디 있어요. 다 까내리지. 언론사에서도 부담스러울 게, 칭찬하면 정부에서 돈 받았냐고 할걸요?”

이 연구 참여자는 상관의 지시를 수행하기에 앞서 유사 업무의 사례를 조사하고(전례조사), 상관의 지시 중 명백하게 법령에 위반되거나, 위반될 소지가 있는 사항들을 조사하여(법적 근거 탐색) 보고했다(반대하기).

“혹시 문제가 되는 규정은 없는지 찾아보죠. 벌에 있으면 확실하니까.”

그럼에도 불구하고 상관이 지시를 철회하지 않자 지시에 따르기는 했지만(순응하기), 같은 과의 동료들에게 상황을 공유하고(상담하기), 상관의 통화내용과 지시내용을 기록으로 남겼으며(증거수집), 상관의 상관과 감사실에도 자료를 제출했다(외부에 알리기).

“그 사람(상관)이 써준 메모를 남겨야 하고, 강요에 의해 어쩔 수 없이 했다는 것을 남겨야 하죠. ...중략... 은 메모를 남기거나, 녹취를 하거나. 저는 작년 〇〇 사업은 다 녹음했어요.”

“저는 차관님이랑 감사실에도 (수집한 증거를) 다 제출했어요.”

이 연구 참여자는 상관의 애매모호한 지시에 대해 자신이 가진 배경

지식과 사례조사, 법령의 해석으로 반대했음에도 불구하고 상관의 강력한 의지와 위계적인 지시로 인해 해당 업무를 수행할 수밖에 없었기 때문에 이와 관련된 모든 책임은 상관이 지는 것이 마땅하다고 응답했으며 (결재의 권한), 「국가공무원법」상 ‘복종의 의무’ 조항으로 인한 일반적인 순응 양상과 부처의 성격상 자신과 같은 실무자들이 많다고 덧붙였다 (복종의 경로의존성/순응적 조직분위기).

“실무자들 입장에서 보고를 한다는 건 내가 책임지지 않고 보고받은 자가 최종 결정권이 있으므로 그가 책임을 진다는 거잖아요?”

“우리 부는 확실히 다른 부에 비해 순종적인 것 같아요.”

“순한 게 아니라 바보 같은 거 인거 같아요.”

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강명구. (2013). 알버트 허쉬만(Albert Hirschman)을 통해 본 공공성의 작동원리: 경쟁, 참여, 이익 개념의 재해석을 중심으로. 행정논총. 51(2), 1-29.
- 권순식. (2004). 비정규직 고용이 기업성과에 미치는 영향에 관한 실증연구-교환이론적 관점을 중심으로. 경영학 연구. 33(3), 891-931.
- 권향원. (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로. 한국정책과학학회보. 20(2), 181-216.
- 김다니. (2017). 고위공직자의 정치적 중립 훼손 경험과 인식: 근거이론을 활용하여. (석사학위 논문), 서울: 서울대학교 행정대학원.
- 김병섭 & 김정인. (2014). 관료의 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로. 한국행정학회. 48(3), 99-120.
- 김서용. (2009). 떠날 것인가 남을 것인가: Tiebout 가설과 Hirschman의 EVLN(Exit, Voice, Loyalty and Neglect) 모형에 관한 실증분석. 한국행정학보. 43(1), 145-169.
- 김서용 & 박원수. (2005). EVLN(Exit, Voice, Loyalty and Neglect)의 문화적 기반에 대한 연구. 한국행정연구. 14(3), 73-102.
- 김은상. (2002). 조직몰입과 경력몰입의 관계유형이 이직의도, 수행노력, 학습동기에 미치는 효과. 한국심리학회지: 산업 및 조직. 15(1), 41-63.
- 김은정 & 유태용. (2004). 외식 서비스업 종사자의 직무관련변인과 성격 특성이 이직의도에 미치는 영향. 한국심리학회지: 산업 및 조직. 17(3), 355-373.
- 김인숙. (2011). 근거이론의 분기: Glaser와 Strauss의 차이를 중심으로. 사회복지연구. 42(2), 351-380.

- 문경삼 & 송건섭. (1998). 경찰공무원의 이직성향에 관한 결정요인 분석. 한국행정논총. 10(3), 731-749.
- 박성수. (2002). 경찰공무원의 스트레스가 이직에 미치는 영향에 관한 연구. 한국공안행정학회. 13, 99-135.
- 박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 행정논총. 49(4), 25-50.
- 박천오. (2016). 한국 공무원의 책임 확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적, 개인적 책임으로. 한국행정학회보. 50(1), 1-25.
- 박홍식 & 정주원. (2012). 민원인 비윤리 행동과 직무만족이 민원서비스 근무자의 EVLN 반응에 미치는 영향. 행정논총. 50(2), 349-373.
- 박희서 & 오세운 & 노시평. (2001). 일선공무원의 역할스트레스가 이직 충동에 미친 영향에 대한 경로분석모형 검증: 남녀간 차이를 중심으로. 한국행정학회. 35(3), 197-219.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성 : 행정이론간 충돌과 논쟁. 한국행정학회보. 43(4), 19-45.
- 우미형. (2017). 공무원의 복종의무와 그 한계: 헌법 제7조와의 관계를 중심으로. 일감법학. 38, 355-380.
- 원숙연. (2015). For the Small Truths? 연구방법론을 중심으로 본 행정 연구의 지형분석: 탐색적 시도. 행정논총. 53(1), 71-101.
- 윤병훈 & 공태명. (2015). 해양경찰공무원의 직무불만족에 대한 반응 (EVLN) 연구. 한국경찰학회보. 17(6), 207-229.
- 이남인. (2014). 현상학과 질적연구: 응용 현상학의 지평. 서울: 한길사.
- 이동성 & 김영천. (2012). 질적 연구방법으로써 근거이론의 철학적 배경과 방법론적 특성에 대한 고찰. 열린교육연구. 20(2), 1-26.
- 이명선. (2009). 근거이론 방법의 철학적 배경 : 상징적 상호작용론. 대한 질적연구학회 학술대회(8차).
- 전광호 · 장재운. (2004). 영업사업의 이직의도 예측 모형 검증: 대안적 회사매력도의 영향. 한국심리학회지: 산업 및 조. 17(3), 329-353.

- 조원혁. (2012). 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구: 근거이론의 적용. (박사학위 논문). 서울: 서울대학교 행정대학원.
- 주재현 & 한승주 & 임지혜. (2017). ‘삶의 양식’과 공무원의 책임성 갈등에 관한 연구: 사회복지전담공무원을 중심으로. 한국정책학회보. 26(2), 137-165.
- 최동훈. (2014). 공무원의 정치적 중립 인식이 불만족과 반응양식(EVLN) 간 관계에 미치는 영향에 관한 연구. (박사학위 논문). 서울: 서울대학교 행정대학원.
- 한승주. (2010). 성과급제도에 대한 공무원의 대응: 근거이론의 적용. 한국행정학회보. 44(4), 29-58.

2. 국외문헌

- Adler, S. & Golan, J. (1981). Lateness as withdrawal behavior. *Journal of Applied Psychology*, 66, 544-554.
- Angle, H. L. & Perry, J. L. (1981). An empirical assessment of organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 26, 1-14.
- Annells, M. (1996). Grounded theory method: Philosophical perspectives, paradigm of inquiry, and postmodernism. *Qualitative Health Research*, 6(3), 379.
- Barberis, Peter. (1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration*, 76(3), 451-470.
- Bernstein, R. J. (1976). *The Restructuring of Social and Political Theory*. Philadelphia. PA: University of Pennsylvania Press.
- Bovens, Mark. (2005). *Public Accountability*. In E. Ferlie. J. Laurence E. Lynn & C. Pollitt. (ed). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

- Bryant, A. (2002). Re-grounding Grounded Theory. *The Journal of Information Technology Theory and Application*, 4(1), 25-42.
- Bryant, A. & Charmaz, K. (2007). *The Sage handbook of grounded theory*. London: Sage.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory*. CA: Sage.
- Chiovitti, R. F. & Piran, N. (2003). Rigour and Grounded Theory Research. *Methodological Issues in Nursing Research*, 44(4), 427-435.
- Christensen, Tom. (1991). *Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy*. in Moshe Maor and Jan-Erick Lane, eds. *Comparative Public Administration Volume I: Analytical Frameworks and Critiques*. Brookfield, Vermont: Ashgate Publishing Company.
- Clarke, A. E. (2009). *From grounded theory to situational analysis: What's new? why? how?* In Morse, J. M. et al. *Developing grounded theory: The second generation*. Walnut Creek, California: Left Coast Press Inc.
- Clarke, A. E. & Friese, C.(2007). *Grounded theorizing using situational analysis*. In Bryant, A. & Charmaz, K. *The Sage handbook of grounded theory*. London: Sage.
- Corbin, J. M. & Strauss, A. (1990). Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), 3-21.
- Corbin, J. M. & Strauss, A. (2007). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dey, I. (1999). *Grounding Grounded Theory: Guidelines for Qualitative Inquiry*. San Diego, CA: Academic Press.
- Dick, B. (2007). *What Can Grounded Theorists and Action*

- Researchers Learn from Each Other? In A. Bryant & K. Charmaz (Eds.), The Sage Handbook of Grounded Theory.* Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dowding, K., John, P., Mergoupis, T. & Van V. M. (2000). Exit, voice and loyalty: analytic and empirical developments. *European Journal of Political Research*, 37: 469-495.
- Dubnick, M. J. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance and Management Review*, 28(3): 376-417.
- Edmondson, A. C. & McManus, S. E. (2007). Methodological Fit in Management Field Research. *Academy of Management Review*, 32(4), 1155-1179.
- Eisenhardt, K. M. & Graebner, M. E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.
- Farrell, D. (1983). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study. *Academy of Management Journal*, 26(4), 596-607.
- Farrell, D. & Robb, D. L. (1980). Lateness to work: A study of withdrawal from work. Paper presented at Annual Meetings of the Academy of Management, Detroit.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1(4): 335-350.
- Friedrich, C. J. (1940). *Public policy and the nature of administrative responsibility. In Friedrich, C. J., & Mason, E. S. (Eds.). Public policy: A yearbook of the graduate school of public administration Cambridge, MA: Harvard University Press.*
- Friedrich, C. J. (1946). *Constitutional government and democracy: Theory and practice in Europe and America.* Boston, MA: Ginn and Company.

- Friedrich, C. J. (1972). *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*. in Francis Rourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston: Little, Brown.
- Glaser, B. G. (1978). *Theoretical Sensitivity: Advances in the Methodology of Grounded Theory*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Glaser, B. G. (1998). *Doing Grounded Theory*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Glaser, B. G. (2001). *The grounded theory perspective: Conceptualization contrasted with description*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Glaser, B. G. (2007). *Doing Formal Theory*. In A. Bryant & K. Charmaz (Eds.), *The Sage Handbook of Grounded Theory*. Thousands Oaks, CA: Sage.
- Glaser, B. G. & Holton, J. (2004). Remodeling grounded theory. *Qualitative Social Research*, 5(2).
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1965). *Awareness of Dying*. Chicago: Aldine.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- Gormley, W. T., & Steven J. Balla. (2008). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance. 2nd Edition*. Washington D.C.: CQ Press.
- Goulding. C. (2002). *Grounded theory: A practical guide for management, business and market researchers*. London: Sage.
- Hagedoorn, M., Van Yperen, N. W., Van De Vliert, E. & Buunk, B.

- P. (1999). Employees' reactions to problematic events: a circumplex structure of five categories of responses, and the role of job satisfaction. *Journal of Organizational Behavior*, 20, 309-321.
- Hammer, T. H., Landau, J. C., & Stern, R. N. (1981). Absenteeism when workers have a voice: The case of employee ownership. *Journal of Applied Psychology*, 6, 561-573.
- Hanson, N. R. (1965). *Patterns of Discovery: An Inquiry into the Conceptual Foundations of Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayakawa, S. I. (1967). Language in Thought and Action. *The Florida English Journal*, 3(2), 1-12.
- Heclo, H. (1975). OMB and the Presidency - the Problem of Neutral Competence. *The Public Interest*. 38, 80-98.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. London: Harvard University Press. 번역본. 강명구. (2016). 떠날 것인가 남을 것인가: 퇴보하는 기업, 조직, 국가에 대한 반응. 서울: 나무연필
- Holton, J. A. (2007). *The Coding Process and Its Challenge*. In A. Bryant & K. Charmaz (Eds.), *The Sage Handbook of Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kearney, M. H. (2001). *New Directions in Grounded Formal Theory*. In R. S. Chreiber & P. N. Stern (Eds.), *Using Grounded Theory in Nursing*. New York: Springer Publishing Company.
- Kolarska, L. & Aldrich, H. (1980). Exit, voice and silence: consumers' and managers' responses to organizational decline. *Organization Studies*, 1(1), 41-58.
- Locke, K. (2001). *Grounded Theory in Management Research*.

- London: Sage.
- Luchak, A. A. (2003). What kind of voice do loyal employees use. *British Journal of Industrial Relations*, 41(1), 115-134.
- MacDonald, M. (2001). *Finding a critical perspective in grounded theory*. In Schreiber, R. S. & Stern, P. N. *Using grounded theory in nursing(eds)*. Newyork: Springer. 번역본. 신경림 · 김미영. (2003). 근거이론 연구방법론. 서울: 현문사
- Moe, Terry M. (1985). *The Politicized Presidency*. in John E. Chubb and Paul E. Peterson eds. *New Directions in American Politics*. Washington D.C.: Brookings.
- Mosher, F. (1968). *Democracy and the Public Service*. NY: Oxford University Press.
- Ngo, H., Tang, C. S. & Au, W. W. (2002). Behavioural response to employment discrimination: a study of hong kong workers. *International Journal of Human Resource Management*, 13(8), 1206-1223.
- O'Donnell, G. (1986). *On the fruitful convergence of hirschman's exit, voice and loyalty and shifting involvements: reflections from the recent argentine experience*. In A. Foxley, M. McPherson & G. O'Donnell (eds.), *Development, democracy and the art of trespassing: essays in honor of albert hirschman*. Notre Dame: Notre Dame Press.
- Petty, M. M. & Bruning, N. S. (1980). Relationships between employee's attitudes and error rates in public welfare programs. *Academy of Management Journal*, 23, 556-561.
- Posner, B. Z. & Warren, H. S. (1994). An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives. *Public Administration Review*. 54(1), 20-24.
- Reichertz, J. (2007). *Abduction: The Logic of Discovery of Grounded*

- Theory*. In A. Bryant & K. Charmaz (Eds.), *The Sage Handbook of Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Romzek, B. S. (1996). *Enhancing Accountability*, in James L. Perry ed. *Handbook of Public Administration*. New York: Jossey-Bass Inc.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1998). *Accountability*. In J. M. Shafritz (ed) *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*. Vol.1. Boulder: Westview Press
- Romzek, B. S. & Ingraham. P. W. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-253.
- Rusbult, C. E., Zembrodt, I. M. & Gunn, L. (1982). Exit, voice, loyalty and neglect: response to dissatisfaction in romantic involvement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 43, 1230-1242
- Ryu & Chang. (2017). Accountability, Accountability, Political Views, and Bureaucratic Behavior: A Theoretical Approach. *Public Organization Review*. 17, 481-494.
- Schreiber, R. S. (2001). *The 'how to' of grounded theory: Avoiding the pitfalls*. In Schreiber, R. S. & Stern, P. N. *Using grounded theory in nursing(eds.)*. Newyork: Springer. 번역본. 신경림 & 김미영. (2003). 근거이론 연구방법론. 서울: 현문사.
- Stewart, D. (1985). Ethics and The profession of Public Administration: the Moral Responsibility of Individuals in Public Sector Organizations. *Public Administration*, 8(4), 487-495.

- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques* (1st ed.). Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Svara, J. H. (2009). Introduction to the Symposium: The Nature of Public Professionalism and the Future of ASPA. *Public Administration Review*. 69(6), 1037-1039.
- Thomas, P. (2003). *Introduction of Accountability*. In B. Guy Peters & Jon Pierre. (ed). *Handbook of Public Administration*. London. Sage Publication.
- Thompson, D. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*. 45(5), 555-561.
- West, W. F. (2005). Neutral Competence and Political Responsiveness: Uneasy Relationship. *The Policy Studies Journal*. 33(2), 147-160.
- Whitford, A. B. & Lee, S. (2014). Exit, Voice, and Loyalty with Multiple Exit Options: Evidence from the US Federal Workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 25, 373-398.

3. 기타 참고자료

- 20대 국회 2016년 346회 국정감사(교육문화체육관광위원회). 2016. 9. 27.
- 신재민 전 기획재정부 사무관 청와대 국민청원 게시글. 2019. 01. 02.
<<https://www1.president.go.kr/petitions/485260>>

Abstract

A Study on Government Officers' Perception on the Duty of Obedience

– An applicative study of
the Grounded Theory –

Minjung Park
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The central government is an organization that provides public administration services. In order to achieve efficiency, members of central government bear the duty of obedience. At the same time, the government officers must serve for the public, which results in multiple demands from their duties.

This study originated from trust issues among government officers that were triggered by South Korea's leadership crisis. The leadership crisis was the biggest scandal in Korean government history which revealed the clash between the government officers' duty of obedience and the elected official's selfish interests and desires. In a vertical organization such as the central government, government officers located at the bottom line perform as the hands-on staff for public administration services.

This study aimed to define some of the government officers' perception on the duty of obedience after the leadership crisis, and to

explore the various reactions to the event that provided valuable insights on how vertical orders work in Korean central government system. Based on Grounded Theory, a semi-structured interview was conducted; all 8 participants were hands-on government officers from the Ministry of Culture, Sports, and Tourism. Other resources regarding the leadership crisis were utilized for further insights.

Interview, observation, and open coding from research material developed 15 major categories and 35 subcategories, which then were repeatedly filtered through axial coding and selective coding, resulting in providing all 6 paradigms from Strauss & Corbin's paradigm model (1990).

The analysis showed that the core category was to "be worried with the possibility of negative consequences when they meet the obscure order of superior officer." The obscure order of superior officer being the causal condition was grounded in external pressure, difference in standpoint, and unclear intention. The focal phenomenon was to be worried with the possibility of negative consequences in the future, such as worsened relationship, disadvantage for promotion, and external condemnation. Action and interaction strategy was to be concerned about whether to obey or not, and this was mainly dealt with on one's own or after consulting with others. After choosing their mind, the participants chose their action among three consequences; adaptation, opposition, and defense. The attribute of the context that affected the core categories pointed to the obscurity of defining a responsible party, while intervening conditions included various public demands and obedience-enforcing government structure, leading to government officers' dilemma.

keywords : Government Officer, Central Government, Duty of Obedience, Perception, Grounded Theory

Student Number : 2014-23506